



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Lineamientos de planificación territorial en Colombia 1985-2015 y su aplicación en los municipios de Funza y Mosquera

Maria Fernanda Murcia Pinilla

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Maestría en Ordenamiento Urbano Regional
Bogotá D.C., Colombia
2018

Lineamientos de planificación territorial en Colombia 1985-2015 y su aplicación en los municipios de Funza y Mosquera

Maria Fernanda Murcia Pinilla

Trabajo final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Ordenamiento Urbano Regional

Director:

Doctor, Arq. Carlos Alberto Torres Tovar

Línea de investigación:

Experiencias de gestión y planeación territorial

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes, Maestría en Ordenamiento Urbano Regional

Bogotá D.C., Colombia

2018

Resumen

Este trabajo describe el modelo de planificación preponderante en la nación para identificar los lineamientos planteados desde el Gobierno nacional y cómo estos se aplican en cada una de las escalas territoriales: departamentos y municipios. Por ello, para entender cuáles son las bases para el desarrollo de la planificación se revisa el impacto de la formulación de normas (como la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011) en la intervención del territorio; partiendo de la siguiente premisa: el ejercicio de la planificación en Colombia obedece a una planificación normativa del desarrollo local y regional.

De otro lado, con el objetivo de determinar cómo se aplican los lineamientos de planificación territorial en la escala municipal se escogieron dos municipios: Funza y Mosquera, para estudiar el papel que juega específicamente esta entidad territorial en la planificación territorial y revisar si los lineamientos formulados a escala nacional se reflejan o no en el proceso de planificación de la escala municipal.

Palabras clave: ordenamiento territorial, municipio, departamento, planeación territorial

Abstract

This work describes the preponderant planning model in the nation to identify the guidelines proposed by the national government and how these are applied in each of the territorial scales: departments and municipalities. Therefore, to understand what are the bases for the development of planning the impact of the formulation of standards is reviewed (such as Law 9 of 1989, Political Constitution of 1991, Law 388 of 1997 and Law 1454 of 2011) in the intervention of the territory; starting from the following premise: the exercise of planning in Colombia obeys to a normative planning of the local and regional development. On the other hand, in order to determine how territorial planning guidelines are applied at the municipal scale, two municipalities were chosen: Funza and Mosquera, to study the role that this territorial entity plays specifically in territorial planning and review whether the guidelines formulated at national level are reflected or not in the planning process of the municipal scale.

Keywords: territorial ordering, municipality, department, territorial planning

Contenido

1. Marco metodológico y conceptual.....	4
2. Antecedentes de planificación territorial en Colombia	8
2.1 La planificación territorial en Colombia a partir de la Ley 9 de 1989	20
2.2 La planificación territorial en Colombia posterior a la formulación de la Ley 388 de 1997.....	28
3. Planificación territorial en la escala departamental y municipal	41
3.1 El papel del departamento en la planificación territorial.....	42
3.2 La planificación territorial en la escala municipal	57
4. ¿Cómo se materializan los lineamientos de planificación territorial en los municipios de Funza y Mosquera en Cundinamarca?.....	65
4.1 Dinámicas de los municipios de Funza y Mosquera en términos de crecimiento urbano, poblacional y cobertura de servicios.	66
4.1.1 Información demográfica	66
4.1.2 Información predial.	68
4.1.3 Cobertura de acueducto y alcantarillado	77
4.2 Aplicación de los lineamientos de planificación territorial y modelos de ocupación en los municipios de Funza y Mosquera, Cundinamarca	82
4.2.1 Modelo de ocupación territorial municipio de Funza:	85
4.2.2 Modelo de ocupación territorial municipio de Mosquera:.....	92
Conclusiones.....	105

Introducción

Para comprender las dificultades que tiene la escala municipal para alcanzar el desarrollo de sus territorios es necesario identificar cómo se desarrolla el proceso de planificación territorial en el país y cuáles son las competencias de cada una de las entidades territoriales y los elementos de articulación o desarticulación en la ejecución de determinado plan territorial.

Este trabajo describe el modelo de planificación preponderante en la nación con el fin de identificar los lineamientos planteados desde el Gobierno nacional y cómo estos se aplican en cada una de las escalas territoriales. Así mismo, revisa los antecedentes de la planificación territorial en Colombia, frente a los procesos de urbanización y las dinámicas que se desarrollaban en el territorio, con el ánimo de entender cuáles son los criterios que establecieron las competencias de cada una de las entidades territoriales y cómo se instituyeron instrumentos de planificación como los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

Partiendo de un análisis deductivo, en primer lugar, para la escala nacional, se revisa el marco normativo, los documentos Conpes y los planes de Desarrollo Nacional. El análisis parte desde la década de los 30, cuando el territorio colombiano evidencia las principales dinámicas de urbanización, generando la necesidad de organizar el territorio a partir de un proceso de planificación más estructurado. Paralelamente, se desarrolla un seguimiento cronológico a la formulación de normas y planes que responden a este proceso.

También se analizan las dinámicas de las principales ciudades del país, empezando por Bogotá, donde se evidencian una serie de procesos de planificación territorial que obedecen a conceptos como la *ciudad moderna* de Le Corbusier en los años 50 y la *planeación racional* de Lauchlin Currie en la misma década, generando así los primeros ejercicios de planificación desde la espacialidad.

Para entender cuáles son las bases para el desarrollo de la planificación se revisa el impacto de la formulación de normas (como la Ley 9 de 1989, la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011) en la intervención del territorio; partiendo de la siguiente premisa: el ejercicio de la planificación en Colombia obedece a una planificación normativa del desarrollo local y regional.

Con la formulación de la Ley 9 de 1989 y la nueva Carta Política en 1991, en el proceso de descentralización se define el municipio como la entidad territorial más importante en la división política colombiana, consecuentemente, se modifican las competencias de las entidades territoriales y se otorga al municipio una mayor autonomía con el fin de permitirle alcanzar el desarrollo local. Estas competencias se consolidan posteriormente con lo consignado en el régimen municipal y la formulación de la Ley 388 de 1997; el análisis de la escala nacional que propicia la revisión de la Ley 1454 de 2011 y el Conpes 3819 de 2014 que determina cuáles son los lineamientos de planificación más recientes.

Con estos insumos, en el presente texto se analiza el papel del departamento frente a la planificación del territorio y su participación e influencia en el desarrollo municipal. Partiendo de la revisión de los planes de desarrollo departamentales y de las competencias definidas por la ley para esta escala territorial se identifica la responsabilidad que tiene el departamento en términos de asistencia técnica, así como las posibilidades que desde lo normativo le permiten coordinar el desarrollo de su territorio.

Posteriormente, se analiza el papel del municipio en el ejercicio de la planificación, se identifica sus competencias, así como las herramientas que surgen con la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997 para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial desde la escala municipal y se reconoce los momentos de articulación o desarticulación en el ejercicio de la planificación ya sea entre escalas territoriales o entre instrumentos de planificación.

Finalmente, con el objetivo de determinar cómo se aplican los lineamientos de planificación territorial en la escala municipal, se escogieron dos municipios de primera categoría: Funza y Mosquera, con una relación funcional importante con sus territorios colindantes, para

estudiar el papel que juega esta entidad territorial en la planificación. Para este análisis se tienen en cuenta el marco normativo, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial.

En términos de la escala municipal, se parte del análisis de la información poblacional, predial y la cobertura de servicios públicos, teniendo en cuenta que son elementos importantes para formular planes de desarrollo y ordenamiento, y que constituyen la primera aproximación a la realidad del territorio. Finalmente, se identifican los modelos de ocupación propuestos en cada entidad territorial y se evalúa si estos responden a las necesidades del territorio, cuál es su articulación con los planes de desarrollo y qué relación tienen con los lineamientos formulados desde la escala nacional.

1. Marco metodológico y conceptual

Los lineamientos de planificación territorial en Colombia obedecen a diferentes factores de orden global, económico, social y espacial; los cuales varían teniendo en cuenta el momento histórico y las características de las entidades territoriales. Por lo tanto, es necesario determinar cuáles son, bajo qué criterios se han formulado y cómo se ven reflejados en el territorio.

Las acciones de los territorios, en términos de planificación territorial, están delimitadas por materiales políticos que a partir de planes y proyectos se convierten en materiales públicos (Maldonado, 2006). Con base en este presupuesto es posible afirmar que las decisiones tomadas desde la institucionalidad obedecen a un criterio político que se transforma a partir de las normas, los planes y los proyectos en un elemento público de obligatorio cumplimiento, el cual define las formas de intervenir y planear los territorios.

Ahora bien, con el ánimo de describir y analizar los lineamientos de planificación territorial en Colombia, para efectos metodológicos de este documento, se adopta el siguiente concepto de planificación: “se entiende como el conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategias) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos” (Soms, 1995 citado por Sandoval, 2014).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL,) la planificación en la escala territorial debe tener en cuenta actores sociales y políticos; estructuras sociales, económicas y culturales; principios de sostenibilidad; enfoque de género; interrelación social, entre otros elementos que implican que la planificación enfocada al territorio se enmarque en un “proceso de gestión pública territorial” que forma parte de las etapas de gestión del territorio, por el cual la planificación no termina con la

formulación sino que se transforma de acuerdo con los contextos externos y las condiciones internas del territorio (Sandoval, 2014)

De otro lado, la CEPAL, de acuerdo con los ejercicios de planificación desarrollados en América Latina, ha identificado diferentes metodologías de planificación territorial, en el caso colombiano principalmente se han aplicado las siguientes:

- *Planificación normativa del desarrollo regional y local:* se enfoca en la elaboración de diagnósticos completos para entender la región o territorio a intervenir. Esta se caracteriza por dos elementos: la construcción de diagnósticos normalmente con bases estadísticas y la definición de objetivos aplicando dos modelos, aquellos basados en unidades territoriales homogéneas y los modelos basados en áreas según usos potenciales. Los resultados de la planificación normativa son usualmente planes reguladores o planes directores donde se enmarcan los planes de usos del suelo, planes de ordenamiento territorial y planes urbanísticos. (Sandoval, 2014)
- *Modelos de planificación basados en sistemas:* estos modelos se caracterizan principalmente por aplicar la teoría general de sistemas, sus propuestas son esencialmente de carácter regional y desarrollan modelos prospectivos o ejercicios de planificación situacional.

De acuerdo a lo anterior, el modelo prospectivo está basado en los ejercicios de aproximación a situaciones futuras, por lo tanto, se aplica preferiblemente a los efectos a largo plazo de los ejercicios de planificación, mientras que en el modelo de planificación situacional se identifica un *momento explicativo* y a partir de este se establecen causas y efectos, se involucran actores y se trazan objetivos con el ánimo de generar cambios situacionales. (Sandoval, 2014)

Pese a algunos ejercicios, desarrollados en Colombia, de planificación basados en sistemas con un enfoque prospectivo, para efectos de este documento, se parte de la siguiente hipótesis: la metodología bandera en el caso colombiano para el ejercicio de la planificación territorial es la planificación normativa para el desarrollo regional y local;

teniendo en cuenta la amplia producción normativa y el ejercicio de planificación con base en planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial.

Basándose en esta hipótesis , el objetivo de este trabajo es identificar las competencias de cada una de las escalas territoriales y los elementos de articulación o desarticulación en el ejercicio de la planificación a partir de su aplicación en la escala municipal, por lo tanto, la revisión y el análisis de los lineamientos de planificación territorial en Colombia se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar un análisis deductivo donde se identifican los lineamientos de planificación territorial desde la escala nacional a partir de la revisión de un marco normativo, los documentos Conpes formulados, y los planes nacionales de desarrollo.

Una vez revisada la escala nacional, se identifica el papel del departamento en la planificación del territorio en términos de formulación e implementación de lineamientos, se estudia el contexto normativo que aplica para dicha escala territorial y los planes departamentales de desarrollo. Finalmente, se analiza el papel del municipio a partir de la revisión del marco normativo, los planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial, identificando como se articula el proceso de la planificación territorial con la realidad del territorio en los casos de estudio: los municipios de Funza y Mosquera.

La revisión se realiza de forma deductiva teniendo en cuenta que los lineamientos generales de planificación parten de la escala nacional, sin embargo, debido al proceso de descentralización que se desarrolló en Colombia, se le devolvieron a los municipios y departamentos funciones y recursos que les permitían atender las necesidades de la población en aspectos sociales y de infraestructura local (Velásquez, 2009). Por lo tanto, la mayor parte de los lineamientos formulados desde la escala nacional impactan los desarrollos departamentales y municipales, siendo esta última escala la encargada de intervenir el territorio.

De otro lado, teniendo en cuenta las competencias de cada una de las entidades territoriales en Colombia, después del análisis deductivo fue necesario hacer una revisión inductiva que parte desde el municipio hacia las demás escalas territoriales, con el ánimo

de determinar la articulación o desarticulación entre cada una de ellas y el impacto de estos procesos en el ejercicio de la planificación territorial.

2. Antecedentes de planificación territorial en Colombia

A partir del contexto histórico del territorio colombiano es importante mencionar que los lineamientos de planificación territorial estaban establecidos principalmente en términos normativos. Es posible identificar una producción normativa anterior al Código Civil, desde 1573 con las Leyes de Indias, que incluyen todas las normas específicas de consolidación de centros poblados en términos de distribución de espacios, plazas centrales, iglesias y distribución de inmuebles en cuadrícula (Arbouin-Gómez, 2012).

El Código Civil de 1887, sancionado con la Ley 57, se enfocaba en la regulación de la protección de espacios públicos y las servidumbres prediales, en este se incluyeron normas en términos de construcción de edificaciones que limitaban el ejercicio del derecho de propiedad. Posterior al Código Civil se formularon algunas normas específicas en términos de régimen político y municipal como la Ley 4 de 1913, que delinea los parámetros para la formulación, expedición e implementación de normas en las diferentes escalas territoriales, la organización del territorio nacional, departamental y municipal, así como las responsabilidades y funciones del Congreso Nacional, la Asamblea Departamental y los Concejos Municipales.

De otro lado, los procesos de urbanización en América Latina inician en las tres primeras décadas del siglo XX, en el caso colombiano entre las décadas de los treinta y los cincuenta se dieron los desarrollos más acelerados, por lo tanto, para 1930 el país contaba con ejercicios de planificación muy específicos, desarrollados en las grandes ciudades y relacionados principalmente con procesos de zonificación y parcelación (Salazar, 2017).

El carácter del territorio nacional era principalmente rural, por lo tanto, no se evidenciaba la necesidad de regular los procesos de urbanización, salvo en las ciudades principales donde la población y el crecimiento lo requerían. En 1938, el 70% de la población residía

en zona rural y apenas el 20%, en zona urbana (Ministerio de Desarrollo económico, 1995), Razón por la cual los lineamientos de planificación territorial se establecían solamente en las ciudades donde fue necesario, sin obedecer necesariamente a un lineamiento del orden nacional o a una metodología de planificación estructurada.

El carácter netamente urbano de Colombia se evidenció entre 1951 y 1964, ya que en este último año la tasa de crecimiento urbano superó a la población con la que contaba el territorio en 1951 en 51,4%. En 1951, todas las ciudades principales e intermedias de la nación superaron el crecimiento que se había presentado de 1938 (DANE, 1965 citado por Rother, 1990). A partir de ese momento inició en Colombia una mayor preocupación por el desarrollo y la intervención del territorio. Teniendo en cuenta el aumento en los procesos de urbanización, así como el desmedido crecimiento poblacional, la planeación de las ciudades colombianas estuvo influenciada por el urbanismo europeo y norteamericano. En ciudades como Bogotá ya se evidenciaba la preocupación por pensar la ciudad en términos de su organización y mitigar los procesos de urbanización informal.

Un claro ejemplo de ello es el Acuerdo 74 de 1925, donde se consignó el Plan Bogotá Futuro que basado en enfoques ingleses y norteamericanos delimitó una ciudad con traza de cuadrícula, estableció puntos para la construcción de equipamiento y fortaleció el concepto del urbanismo planeado a partir de la construcción de obra pública (Salazar 2017). Este tipo de procesos de planeación abrieron la puerta a posteriores iniciativas como la ciudad planeada por Brunner en 1933, quien buscaba iniciar una práctica de planeación que evitara los desarrollos urbanos aislados en la ciudad a partir de la creación de un plan urbano preliminar. Esto permitió que se crearán instancias institucionales como el Departamento de Urbanismo y la Secretaria de Obras municipales de Bogotá.

Estos elementos de planeación surgen en primera instancia en las grandes ciudades como Bogotá y su enfoque hacia la escala municipal era muy reducido debido a que en términos de lo urbano, pese a los procesos de urbanización acelerados, las primeras problemáticas se evidenciaban en las escalas territoriales de mayor jerarquía mientras la mayoría de municipios mantenían su carácter rural.

De otro lado, con la formulación del Plan Piloto para Bogotá en 1954 de mano de Le Corbusier, y la implementación de conceptos propios de las ciudades modernas descritas

por los CIAM, se pretendía articular a Bogotá en un sistema regional, formular una estructura para las decisiones en términos de crecimiento de la ciudad, evitar los procesos de expansión indiscriminados hacia las periferias y establecer una estructura de acuerdo a un proceso de zonificación y a un sistema vial jerarquizado (Salazar, 2017). Con esto se evidencian intentos de planificación más estructurados basados en enfoques de planificación desarrollados en ciudades europeas.

Paralelamente con la formulación del Plan Regulador por Wiener y Sert en 1950, cuyo objetivo era concretar lo que ya se había plasmado en el Plan Piloto de la ciudad, los formuladores se enfrentaron a la búsqueda de soluciones para implementar con rigor aquellos postulados propios de la ciudad moderna y al mismo tiempo articular esto con las realidades de ciudades colombianas como Bogotá.

En el caso de Barranquilla, por ejemplo, el proceso urbanizador surge en 1929, con la apertura del acueducto y la construcción del nuevo puerto al interior de la ciudad (Sánchez, 2003). De acuerdo con los datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), los procesos de urbanización que se dieron entre 1927 y 1944 comprendían invasión, loteo y construcción formal, algunos de estos procesos de urbanización fueron gestionados por el Instituto de Crédito Territorial.

En el marco de esta dinámica de urbanización y crecimiento, que se mantienen hasta la década de los 50, se formula el Plan Regulador para la ciudad en 1957, que está basado en la Ley 88 de 1947, la cual fomentaba el desarrollo urbano del municipio y establecía que cualquier territorio con un presupuesto mayor a doscientos mil pesos debía formular un plan regulador.

De manera similar se desarrollaron los procesos de urbanización en la ciudad de Medellín, en 1914. Con la llegada del ferrocarril de Antioquía empieza a consolidarse un territorio más urbano, posteriormente, en 1925 inicia el funcionamiento del tranvía eléctrico y en 1941, los primeros ejercicios de planificación urbana con el diseño urbanístico del sector de Laureles bajo la dirección de Pedro Nel Gómez. En 1949, Wiener y Sert formulan el

Plan Piloto para Medellín, estableciendo así usos del suelo, comunicaciones, áreas residenciales, zonas industriales y áreas verdes¹.

En términos de la Planeación Urbana Nacional, en la década de los 60 se inició un proceso de ruptura, debido a que el territorio se enfrentaba a dos enfoques, en primer lugar el urbanismo moderno propuesto por Le Corbusier, rescatando todos los principios de los CIAM, y en segundo lugar, un enfoque de planeación racional propuesto por Lauchlin Currie, el cual articulaba las decisiones sobre la organización del territorio y la preocupación por superar el subdesarrollo para responder a las dinámicas globales (Salazar, 2017). Estos dos enfoques dejaron a los territorios colombianos en la encrucijada de articular sus elementos normativos con los respectivos planes y proyectos que permitieran integrar la planeación económica y la planeación urbana.

Entre 1940 y 1960 todos los esfuerzos de planeación de las ciudades colombianas por parte de la institucionalidad se apropiaron de los dos enfoques mencionados, por lo tanto, se resaltan elementos como el Plan Piloto para Bogotá, base del Plan Regulador en 1950 y el Plan para Bogotá de Lauchlin Currie en 1953. Este último con un nuevo enfoque de planeación que buscaba hacer ejecutables los diferentes planes urbanos, en armonía con el plan regulador y cuya base fue el documento de Operación Colombia. La dinámica es análoga en las escalas territoriales con características similares a Bogotá, ciudades principales y ciudades intermedias implementaban herramientas como los planes reguladores que permitían un proceso de planeación urbana más organizado.

En 1949, con la Misión del BIRF se suman a las preocupaciones de la planeación integral problemáticas como la salud, la educación y la administración pública; con el fin responder a dichas problemáticas surge con la Ley 19 en 1958: el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios, así como la Escuela Superior de Administración Pública, como claros ejemplos de la influencia que tuvo la planeación racional de Currie en el caso colombiano (Salazar, 2017)

¹ Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Construcción Sostenible del Área Metropolitana: Plan Director 2030 (2011).

Este esquema de planeación racional se institucionalizó con la creación de la Sociedad Interamericana de Planeación (1956). En el contexto colombiano, la creación de la Sociedad Colombiana de Planificación, fortalecida con la Ley 19 de 1958, señaló que la estructura de la nación requería adelantar acciones sobre sus territorios (departamentos y municipios) de acuerdo a esquemas de planeación integral (Salazar, 2017). A partir de este momento se consolidaron las oficinas de planeación municipales y se reguló aún más la organización de los territorios en términos urbanos.

Partiendo de estas dinámicas se evidencian los primeros intentos por planificar el territorio colombiano a partir de la creación de entidades o instituciones que cumplen el papel planificador del territorio; intentando articular en la planeación aspectos sociales, económicos y ambientales. La planeación estaba enfocada principalmente en la distribución espacial del territorio y la intervención física en aras de alcanzar objetivos específicos². Entre las décadas de los 60 y los 70, las iniciativas de planeación urbana aumentan, teniendo en cuenta que la Alianza para el Progreso establece la necesidad de implantar en América Latina esquemas de planeación.

Colombia partió de la planeación racional, y de la idea de que la construcción masiva de vivienda sería una vía al desarrollo, que permitiría establecer espacios definidos para la industria y la producción agrícola, así como zonas de urbanización, enfocando todas las iniciativas de planeación hacia la construcción de vivienda. Esto se refuerza en términos normativos con la formulación de la Ley 66 de 1968, donde se dictan disposiciones relacionadas con la enajenación de inmuebles para la construcción de vivienda, así como los créditos para la adquisición de lotes, vivienda, o construcción de las mismas.

En la década de 1970 se presentó un nuevo momento de ruptura para los procesos de planificación en Colombia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tomó como base para su gestión el fomento de este tipo de prácticas a partir de

² “En Colombia, la planeación del territorio se hace a través de los planes de ordenamiento territorial (POT), de los esquemas de ordenamiento territorial y de los planes básicos de ordenamiento territorial. Estos se diferencian de los planes de desarrollo municipales y de los planes de desarrollo departamentales, los cuales se centran en las dimensiones sociales, económicas, culturales y político-administrativas de la vida municipal y departamental, respectivamente”. (Velásquez, 2010).

la industrialización como motor del desarrollo. Estas iniciativas iban dirigidas a la formulación de planes que permitieran orientar el gasto público a la solución de problemas en términos de energía, infraestructura, educación y agricultura (Salazar, 2017).

El caso colombiano se caracterizaba por un avance en términos de planeación racional, teniendo en cuenta las diferentes iniciativas que surgieron, las cuales buscaban articular la disposición espacial de los territorios con las necesidades y las capacidades sociales y económicas de los mismos, sin embargo, primaban las decisiones en términos de desarrollo económico y no necesariamente los elementos que articulaban el desarrollo económico con el desarrollo urbano.

Los procesos de planificación adelantados en la ciudad de Bogotá en los últimos años de la década de los 60, durante las alcaldías de Cortes y Barco, describían los instrumentos urbanísticos y la estructura organizacional del Departamento Administrativo de Planificación Distrital (DAPD, 1964). Esto se hizo a partir de documentos como *1964: La planificación en Bogotá* donde se establecían las políticas y principios de la planificación en Bogotá y se evidenciaban la necesidad de formular una política urbana nacional que facilitara el proceso de planeación estratégica, consecuentemente, estos desarrollos fueron un ejemplo de los avances en términos de planificación desarrollados en el país.

Sin embargo, las iniciativas de solución de vivienda propuestas por Barco en 1964, y el apoyo de programas y proyectos del Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el Banco de Crédito Hipotecario (BCH) no fueron suficientes. Acceder a vivienda era demasiado costoso para algunos habitantes de la ciudad y la extensión de redes y servicios lo era también para las instituciones, de modo que el déficit de vivienda iba en aumento y las condiciones de estas eran cada vez más deficientes.

En el marco de esta crisis urbana se desarrolló el primer paro cívico nacional en 1977, cuyo contexto histórico se enmarca en dos dinámicas, en primer lugar, está la concentración y la centralización económica, que se evidenciaba con la aparición de monopolios (Molano, 2010). De tal forma que se centró el capital financiero, se promovió y aumentó la economía de las multinacionales, adicionalmente, se fortaleció la economía ilegal representada en el contrabando, generando en términos económicos un aumento en los costos de vida.

En segundo lugar, estaban las transformaciones urbanas que sufrió el país en la década de los 70. La nación iniciaba un proceso de transformación de la mecánica cuadricefalia urbana, es decir, cuatro ciudades mantenían procesos similares en términos económicos, sociales y urbanos. A partir de los 70 la ciudad capital era el centro de producción de la económica capitalista y el modelo político, convirtiéndose además en el centro económico, el centro político y el centro de migraciones del territorio colombiano (Molano, 2010). La principal consecuencia de esto radica en la migración campo-ciudad, que generó una mayor demanda de servicios y vivienda, transformando las dinámicas y condiciones urbanas del territorio.

El modelo de planificación territorial de López Michelsen en 1975 disminuyó la inversión en vivienda, promovió la construcción de infraestructura para el desarrollo empresarial y generó un aumento en los impuestos de valorización; paralelo a estos procesos, la población urbana evidenció su preocupación por recuperar los espacios públicos, mejorar la oferta de servicios públicos, así como la necesidad de realizar mejoras en la oferta de transporte y educación.

Por lo tanto, el paro cívico visibilizó las necesidades de la población urbana en términos de la prestación del servicio de transporte, los altos costos del impuesto predial, los servicios de acueducto deficientes y el incumplimiento por parte del distrito y las diferentes ciudades de acuerdos y pactos establecidos con los diferentes sectores.

Uno de los elementos más relevantes en el marco de este paro cívico fue el transporte urbano, un ejemplo esclarecedor fue Bogotá, porque debido a la privatización del servicio, mientras en 1957 el 38% de la población se movilizaba a través de la Empresa Distrital de Transporte Urbano, en 1978 la movilización era de apenas el 2,1%, y las empresas que prestaban el servicio no solo exigían subsidios sino un aumento en las tarifas que iba en contra de las demandas de la población, por lo tanto el paro cívico fue el escenario perfecto para visibilizar la situación. A esta problemática se aunaron las necesidades en términos de educación e incluso las demandas de tierra del campesinado y el cese de la represión en el campo (Molano, 2010)

El paro cívico se convirtió en una herramienta para comprender cómo la situación social y económica que vivía la nación empezaba a exigir un cambio en términos de la organización territorial. Porque era necesario que los ciudadanos tuvieran mejores condiciones de vida. La realidad del territorio era en ese momento una planeación urbana concentrada en el aumento del capital y el interés privado. En términos de vivienda, por ejemplo, el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) permitía un claro beneficio económico a las corporaciones de ahorro y vivienda, y el modelo de ciudad inmobiliaria; mientras pasaba a un segundo plano la orientación de la inversión pública, la planeación y el manejo público del suelo (Molano, 2010).

Como consecuencia del paro cívico, se evidenció la ruptura entre la planificación y la realidad del territorio, demostrando que la toma de decisiones no obedece únicamente lineamientos o instancias normativas, sino a coyunturas sociales que sacuden las instituciones y las obligan a desarrollar intervenciones que permitan solucionar una problemática específica.

Después del paro cívico se formuló la Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, donde se establecieron disposiciones con respecto a las condiciones de las ciudades, el desarrollo de áreas urbanas y el equilibrio entre regiones del territorio que fueron definidas como zonas rurales, urbanas y de conservación³, además se parametrizó la formulación de planes integrales de desarrollo en las ciudades. Con el fin de organizar los territorios, a partir de la óptima utilización del suelo urbano de conformidad con su artículo tercero:

Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo Plan Integral de Desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y de coordinación urbano-regional.

Desde la década de los 60, Colombia inició un proceso de descentralización que había emprendido todo América Latina, con el fin de dar autonomía política, fiscal y administrativa

³Congreso de Colombia. (15 de diciembre de 1978). (Capítulo I) Ley Orgánica de Desarrollo Urbano.

a escalas territoriales de menor jerarquía que la nación para evidenciar con mayor facilidad la gestión de las institucionalidades (García, 2006). En el caso colombiano, el proceso de descentralización se caracterizó por dos objetivos: mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales, y profundizar la democracia en el ámbito municipal. Para cumplir dichos objetivos se tomaron acciones como la transferencia de recursos y funciones del nivel central del Estado a la escala municipal, y la creación de instancias que permitieran la participación de la comunidad (Maldonado, 2001, citado por Ceballos, 2002).

En el país se mantuvo un enfoque industrializador proveniente de las iniciativas de planeación urbana de la CEPAL, que comprendían la industrialización de las ciudades intermedias y menores con el fin de disminuir los procesos de migración y crear desarrollos territoriales enfocados en la industrialización. Esto se basó en el modelo de planificación implementado en 1970 con el Plan de Desarrollo “Las cuatro estrategias”, que seguía las recomendaciones de Currie en términos del sector de la construcción como un elemento clave en el proceso de desarrollo y de acuerdo con los principios de los posteriores planes de desarrollo de López Michelsen en 1974, y de Turbay en 1978.

Luego, en la década de los 80 se evidenció, a partir del proceso descentralizador, la inexistencia de una delimitación o criterio de intervención del territorio, por lo tanto, la imagen del Estado se deterioró en términos de planeación territorial. Desde la estructura del sistema urbanístico colombiano se formularon una serie de normas que otorgaban autonomía a la escala municipal como por ejemplo la Ley 11 de 1986 por medio de la cual se creó el estatuto básico de la administración municipal, lo que les permitía a los municipios adelantar de forma autónoma sus funciones y el desarrollo de sus territorios, relegando el papel del departamento dentro de la planeación urbana y el desarrollo territorial.

Para la década de los 80, la herramienta de planeación de la nación era el plan de desarrollo, se formularon los planes nacionales de desarrollo: ‘Cambio con equidad’ en 1982 y ‘Plan de economía social en 1986’; cuyos contenidos en términos de planificación territorial eran prácticamente incipientes. En 1982 Betancur planteó el ordenamiento de la vida urbana, partiendo del grado de urbanización del país, haciendo énfasis en el déficit de vivienda, pero mantenía los intereses sociales y económicos de su plan de desarrollo.

En términos del fortalecimiento del desarrollo agropecuario y campesino propuso un fortalecimiento de las escalas departamentales a partir de la descentralización de funciones e hizo énfasis en los planes regionales.

De otro lado, Barco en 1986 hizo mención de una política de desarrollo urbano, sin embargo, con respecto a esta problemática dentro del Plan Nacional de Desarrollo de la época solo se menciona la construcción de vivienda y rehabilitación de los asentamientos urbanos dando acceso a servicios públicos a través de proyectos coordinados por los municipios.

A partir de las acciones propuestas por los planes de desarrollo mencionados se evidencia una planificación enfocada únicamente en los aspectos sociales y económicos del territorio nacional, pero no existió una preocupación por la intervención física del mismo en aras del desarrollo o la ordenación territorial, sin embargo es latente la intención de ceder el ejercicio de planificación territorial a la escala municipal correspondiendo así con el proceso de descentralización.

La descentralización en Colombia fue normativamente respaldada por el Decreto 1333 de 1986, Código del Régimen Municipal, que establece normas con respecto a la planificación municipal, sus planes de desarrollo y lineamientos en términos de lo urbano, de las zonas de reserva agrícola⁴; el Decreto 3446 de 1986, que modifica y reglamenta el régimen municipal y la Ley 75 de 1986, que establece normas en materia de catastro, la cual dicta disposiciones sobre dos elementos específicos, la enajenación de inmuebles para la construcción de vivienda y el papel del municipio en la organización del territorio, así como la conformación de áreas metropolitanas y la creación y eliminación de municipios.

Instituciones como el Consejo Nacional de Política y Social (Conpes) aprobaron la inversión en proyectos de interés especial en las ciudades de Bogotá y Cartagena con el fin de proveer a los territorios de herramientas para la mitigación de la crisis urbana, en el marco de la política de asentamientos humanos definida por la nación en el Plan de

⁴ El presidente de la República. (25 de abril de 1986) Código de Régimen Municipal

Economía Social. El objetivo de este era disminuir los costos de urbanización, cofinanciado la inversión en infraestructura y servicios (Conpes, 1988).

En 1989 se formuló la Ley 9 o Ley de Reforma Urbana y se introdujo en los lineamientos de planificación territorial, el plan de desarrollo municipal para mantener el proceso descentralizador. Este instrumento de planificación se unió a los planes integrales de desarrollo que venían formulándose desde 1978, que incluían una serie de elementos de gestión como la extinción de dominio, el reajuste de tierras, la participación en plusvalías y la integración inmobiliaria⁵, a través de ellos se pensó el territorio de forma integral desde su organización física hasta su esfera económica y social.

Así, los planes de desarrollo, herramienta de análisis para este documento, debían contener los siguientes aspectos establecidos en el artículo 2 de la Ley 9 de 1989:

1. Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.
2. Un plan vial de servicios públicos y de obras públicas.
3. Un programa de inversiones que incluirá primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de cada entidad territorial.
4. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.
5. La asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y desarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
6. Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público, para cada ciudad. En dicho plan se incluirá un inventario

⁵ Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

actualizado y gráfico del espacio público referido en lo posible a las coordenadas geográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.⁶

Estos aspectos fueron en su mayoría modificados por la Ley 2 de 1991 y posteriormente derogados por la Ley 388 de 1997. Además de definir las características de los planes de desarrollo, la Ley 9 de 1989 estableció elementos sobre la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiaciones, disposiciones en términos de espacio público, vivienda de interés social, licencias urbanísticas y bancos de tierras.

Este conjunto de elementos reguló los primeros ejercicios de planificación territorial partiendo de un enfoque normativo, coordinados por la escala municipal, sin embargo, de acuerdo con la evaluación de la aplicación de la Ley 9 de 1989 realizada por la Universidad Nacional de Colombia en 1991, se establecen tres razones por las cuales era difícil ejecutar la misma: 1. La reducida capacidad de gestión de las administraciones municipales; 2. La limitación conceptual de la ley y 3. Las limitaciones técnicas y los procedimientos (Universidad Nacional, 1991 citada por Salazar, 2017). A partir de 1991, teniendo en cuenta estas tres conclusiones, se evidencia que pese a las labores desarrolladas por el Estado, las capacidades de los municipios no permiten desarrollar de manera óptima las acciones propuestas por la ley.

De este modo se señalan algunos de los procesos de ruptura entre las iniciativas de planeación que adelantaban las principales ciudades del país. Los planes y proyectos se formularon desde un esquema teórico, que obedecía al urbanismo moderno y al urbanismo racional, es decir, se definía el desarrollo de los territorios desde la organización espacial pensada de manera integral y se agregaron los instrumentos de gestión propuestos por la Ley 9 de 1989 como elementos de intervención que debían articularse con los planes integrales de desarrollo, exigiendo a las entidades territoriales ejercer sus ejercicios de planeación territorial en el marco de la Ley de Reforma Urbana.

⁶ Congreso de Colombia. (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

2.1 La planificación territorial en Colombia a partir de la Ley 9 de 1989

La planificación territorial se concentró en la formulación de planes de desarrollo municipales a partir de la formulación de la Ley 9 de 1989; los ejercicios de planificación con un enfoque teórico como la urbanización racional, que tomaron fuerza en la década de los 50 en las ciudades principales, se habían desvanecido desde la formulación de la Ley 61 de 1978. La mayoría de las ciudades colombianas desarrollaron sus procesos de planificación de acuerdo al contexto normativo vigente, y empezaron a aplicar las acciones propuestas en la Ley de Reforma Urbana.

Durante la mayor parte de las décadas de los 80 y 90 no se formularon normas que pretendieran regular los procesos de planificación, o que permitieran la consolidación del territorio más allá de los planes de desarrollo municipales propuestos por la Ley 9 de 1989, sin embargo, sí se realizaron una serie de modificaciones normativas en aras de establecer nuevos elementos en el régimen municipal.

La ley 3 de 1990, modifica el régimen municipal y establece en su artículo 3 nuevas funciones al personero municipal:

[...] 14. Supervisar los organismos locales destinados a la programación y ejecución de planes y programas de vivienda popular, con el fin de asegurar su justa y adecuada distribución entre las familias de menores recursos económicos de la localidad. 15. Impulsar la organización popular y gremial para la congestión del desarrollo municipal [...]

Y la Ley 53 de 1990, la cual modifica códigos del régimen departamental y municipal, así como la Ley 78 de 1986 y el Decreto 77 de 1987, en términos de las transferencias al municipio de la reserva por concepto de participación en el impuesto a las ventas (IVA),

incluyendo la obligación del alcalde de presentar al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo del plan de inversión que incluya dichas reservas⁷.

En 1990, el Consejo de Política Económica y Social (Conpes) formuló los documentos 2481 con respecto al estado de ICT, que señalaban los primeros problemas en términos de financiación y construcción de vivienda popular. En el documento Conpes 2484 se establecieron lineamientos para el programa de vivienda social de la nación a partir del apoyo para la construcción de más de 500 mil viviendas, en aras de amortiguar un poco la problemática del déficit de vivienda y en respuesta a las dificultades del ICT en los procesos de crédito y financiación.

Adicionalmente, en 1990 sale a la luz el Conpes 2491, estableciendo bases para la formulación de planes de desarrollo, sin embargo, el documento cuenta con un enfoque netamente económico y en términos de lo urbano solo contempla lo siguiente: “instrumentos de la reforma urbana, orientados a racionalizar e intervenir el uso y los precios del suelo urbano, hacer viable la adquisición de terrenos de interés social, la reducción de costos de urbanización y la provisión planificada y oportuna de servicios públicos” (Conpes, 1990) de acuerdo con los parámetros de la Ley 9 de 1989.

Con la Constitución de 1991 se establecieron elementos en términos de los deberes y derechos de las entidades territoriales y el papel del estado en el cumplimiento de estas disposiciones, establece en sus artículos 287 y 288, que:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales⁸.

⁷ Congreso de Colombia. (28 de diciembre de 1990). Por la cual se modifican algunos artículos de los Códigos de Régimen Departamental y Municipal. Los Decretos-leyes números 1222 y 1333 de 1986; la Ley 78 de 1986 y el Decreto-ley número 77 de 1987.

⁸ El pueblo de Colombia. (04 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia 1991.

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Así se fortaleció la idea de un territorio descentralizado, consolidando al municipio como la entidad territorial más importante, al otorgarle competencias específicas en términos de planificación territorial (las cuales se especificarán adelante) sin embargo, es importante tener en cuenta que las competencias que determinan lo referente a la planificación de cada una de las entidades territoriales están dadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que solamente fue formulada hasta el año 2011.

Entre 1991 y 1994, la producción normativa de la nación radica en la modificación de la Ley 9 de 1989, en términos de áreas metropolitanas y la definición de criterios sobre vivienda de interés social, como los subsidios familiares de vivienda y la reforma al Instituto de Crédito Territorial (ICT) a partir de las leyes 2 y 3 de 1991, que priorizan los planes de desarrollo formulados por las áreas metropolitanas sobre los formulados por los municipios que las integran, y se definen las viviendas de interés social como:

Todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido en la fecha de su adquisición: inferior o igual a cien (100) salarios mínimos legales mensuales en las entidades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con cien mil (100.000) habitantes o vecinos.

Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales las ciudades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) o menos de quinientos mil (500.00) habitantes.

Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes”⁹.

Adicionalmente, faculta al Banco Central Hipotecario (BCH) y al Instituto de Crédito Territorial (ICT) para reestructurar la cartera de vivienda, condonar capital en un 80%, y específicamente al BCH para financiar la adquisición, mejoramiento y construcción de vivienda, priorizando aquellas de interés social.

La Ley 3 de 1991 define el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y las entidades que lo integran, además dicta disposiciones con respecto al subsidio de vivienda y define que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), cumplirá en adelante las funciones del antes ICT¹⁰.

En 1992 se desarrolla la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Económico con el Decreto 1753, con el cual se crea la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico. Después se creó el Ministerio de Ambiente con la Ley 99 de 1993, dando respuesta a la dinámica internacional del desarrollo sostenible que se fortaleció con la Declaración de Río en 1992 y posteriormente se creó el Ministerio del Hábitat en 1996, estos establecieron paradigmas internacionales como la equidad, la sostenibilidad y la competitividad.

El fortalecimiento del marco normativo antes mencionado y las leyes y decretos que se formulan con posterioridad evidencian el esfuerzo del Estado colombiano en fortalecer la planificación del territorio a partir de la modificación y transformación permanente de las leyes que inciden sobre el desarrollo territorial como la Ley 9 de 1989.

Paralelo a este proceso se formuló en 1994 el Plan Nacional de Desarrollo de la Revolución Pacífica, sin embargo, este mantuvo las características urbanas de los planes de

⁹ El Congreso de Colombia. (15 de enero de 1991). Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989.

¹⁰ El Congreso de Colombia. (15 de enero de 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y se dictan otras disposiciones.

desarrollo que lo precedían, ya que en él se proponen estrategias para disminuir el déficit de vivienda y mejorar la oferta de agua potable y saneamiento básico, el plan carece de un enfoque en términos de planificación integral, sin embargo, sí se formuló de forma sectorizada lineamientos sobre servicios públicos que inciden directamente en el desarrollo del territorio. Durante el último año de vigencia de este plan se formuló la Ley 152 de 1994.

De otro lado, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo fortalece los lineamientos que se habían formulado anteriormente con la Ley 61 de 1978, sin embargo, amplió los contenidos del Plan de Desarrollo incluyendo: objetivos, metas, estrategias, plan de inversiones; además definió autoridades en términos de planeación como el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y demás ministerios. También definió las instancias de planeación como el Consejo Nacional de Planeación y el Congreso de la República, y estableció los lineamientos para la elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo en las diferentes escalas territoriales.

En 1995 se formuló la Política Urbana del Salto Social con el siguiente objetivo:

Será la carta de navegación para que la ciudad colombiana se ponga al servicio de las grandes metas sociales y para que las políticas nacionales, al desplegarse en el espacio urbano, contribuyan a la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995)

Desde 1992, con la Cumbre de Río, se acuñó a nivel global el contexto de sostenibilidad, con el cual a partir de la población urbana se hablaba de territorios compactos planeados en torno a modelos de transporte que reducían los impactos ambientales, se identificaron elementos que desde la planeación permitían la solución de problemas sociales, económicos y de ocupación del territorio, así como la creación del Ministerio de Ambiente y la formulación de elementos normativos que regulaban el uso y aprovechamiento de recursos naturales en el país.

Respecto al caso colombiano, Ciudades y Ciudadanía fue una de las iniciativas más fuertes en la consolidación de la política urbana y la planificación territorial. Esta partió de un diagnóstico en términos del crecimiento de las ciudades colombianas y de algunos ejercicios de planeación integral, propuso esquemas integrales de ocupación del territorio para la construcción de ciudades más competitivas, gobernables, solidarias, ambientalmente sustentables y con mayores niveles de identidad colectiva.

Los elementos normativos base de la política del Salto Social fueron: la Ley 9 de 1989 y la Ley 152 de 1994. El propósito de la última es “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”¹¹, de modo que Ciudades y Ciudadanía promueve la utilización del plan de desarrollo como el principal instrumento para el proceso de planificación urbana; aun así parte de un análisis del territorio, en el cual se afirma que las ciudades en el contexto colombiano no cuentan con procesos de planificación integrales y que en un contexto descentralizado es importante establecer criterios para la ordenación del territorio que no debiliten la estructura institucional.

La política urbana del Plan de Desarrollo Nacional ‘El Salto Social 1994-1998’ se generó a partir de un diagnóstico del territorio colombiano considerando los siguientes criterios: 1. La evolución demográfica, haciendo énfasis en los procesos de migración producto de las oportunidades que ofrecen las grandes ciudades y las ciudades intermedias; 2. Aspectos económicos, en términos de la competitividad en la escala nacional, las consecuencias del proceso de urbanización, así como el impacto de las importaciones y exportaciones en el contexto nacional; 3. La crisis social, en términos de índices de necesidades básicas insatisfechas e índices de pobreza; 4. El medio ambiente, en términos de la explotación de recursos naturales y el manejo de residuos, y 5. El deterioro de los atributos urbanos¹².

¹¹ Congreso de Colombia. (15 de julio de 1994) -Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

¹² Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda Desarrollo Urbano y Agua Potable (1995). *Ciudades y Ciudadanía: Política Urbana del Salto Social*. Bogotá, Colombia.

Y a partir de esos elementos se constituyó un análisis en términos del papel de la planeación urbana hasta 1995, determinando que la intervención del territorio no obedece a procesos de planeación integral, por lo tanto, la ciudad no está pensada de forma integral porque se resolvían problemáticas de manera desarticulada. Así que la política urbana del salto social, centra sus premisas en dos objetivos:

Articular el Plan Nacional de Desarrollo a los propósitos del desarrollo urbano y, más precisamente, a la producción de un espacio urbano acorde con las características de la Misión de la Política Urbana y Articular la gestión local del desarrollo, hasta ahora segmentada y sectorizada, alrededor de los objetivos del desarrollo urbano y del espacio urbano construido” (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995)

Con el fin de dar cumplimiento a dichos objetivos Ciudades y Ciudadanía propone una serie de estrategias que contemplan la asistencia técnica, los procesos de participación, la formulación de planes y proyectos encaminados al cumplimiento de la política, acuerdos urbanos, entre otros elementos, sin perder de vista los atributos urbanos identificados (equipamientos, vivienda, espacio público, transporte, servicios públicos y suelo). El documento de Ciudades y Ciudadanías está respaldado por el Conpes 2808 de 1995 y el Plan de Desarrollo Nacional ‘El Salto Social 1994-1998’ el cual contiene las generalidades de la política propuesta, en términos de diagnóstico, objetivos y estrategias para su implementación y cumplimiento.

El primero elemento relevante del Salto Social como modelo de planificación es el diagnóstico que se hace del territorio nacional determinando que en las áreas urbanas del mismo habitan aproximadamente el 70% de la población, razón por la cual se centra en la ciudad como el elemento de cambio para las dinámicas y procesos del territorio.

En segundo elemento de gran importancia es la identificación de procesos de metropolización que obedecen a las características de los mayores centros poblados. Ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales ofertan una serie de servicios que generan unas dinámicas urbano- regionales que no estaban contempladas en los procesos de planificación, por lo tanto, se ratifica la importancia de regular las áreas metropolitanas.

En la política urbana del salto social estaba latente la preocupación por el fortalecimiento de los atributos urbanos como elementos que en el interior de las ciudades permiten un desarrollo óptimo de acuerdo a los dos objetivos planteados. Además, dichos atributos fueron identificados como los elementos intraurbanos claves para la articulación de los territorios.

Ahora bien, en términos de estrategias la política urbana, El Salto Social se centra en estas tres principales estrategias:

1. Actuación integral del nivel nacional en las ciudades, orientada a proveer la coordinación y concertación entre las entidades nacionales y territoriales, a través de acuerdos urbanos para adelantar proyectos integrales de estructuración de las ciudades;
2. Apoyo a la planeación y gestión urbana, orientada a promover la iniciativa local a través de la asistencia técnica; y
3. Investigación e información sobre el desarrollo urbano, cuyo propósito es generar espacios de reflexión sobre los asuntos urbanos” (Conpes, 1992).

Partiendo del diagnóstico realizado por la política urbana del Salto Social y las estrategias que propuso, se identifica que la crisis urbana finalizando la década de los 90 no obedece a la ausencia de lineamientos de planificación territorial, la formulación de marcos normativos o a la ausencia de ejercicio de planificación, sino a las dinámicas propias de los territorios como el crecimiento y la urbanización acelerados y a la dificultad de hacer efectivos los lineamientos plateados.

Ahora bien, en términos de la institucionalidad, la formulación de políticas urbanas se caracterizó por un proceso discontinuo donde se parametrizaba la intervención del territorio una serie de políticas e iniciativas sectoriales, sin tener en cuenta un proceso de organización territorial global (Salazar, 2017). Hasta 1997, las iniciativas en términos de lo urbano solamente contemplaban la solución de problemáticas como la vivienda y la oferta de servicios públicos.

A partir del Salto Social se visibilizaron nuevamente elementos como el medio ambiente, el espacio público, el transporte y el suelo, atributos urbanos que no eran desconocidos

desde el ámbito normativo, pero que no se observaban de forma integral en medio de los procesos de planificación territorial.

2.2 La planificación territorial en Colombia posterior a la formulación de la Ley 388 de 1997

La Ley 9 de 1989 y la Ley 152 de 1994 parametrizaron el plan de desarrollo como el instrumento de planificación territorial por excelencia. Sin embargo, debido a la dinámica que había sufrido la planeación urbana en Colombia, los contenidos del plan de desarrollo municipal tenían un enfoque socio-económico más que territorial y se seguía evidenciando la necesidad de dotar al municipio con herramientas que le permitieran planear su territorio teniendo en cuenta la escala espacial y las problemáticas sociales, económicas y ambientales.

Posteriormente, en 1997 se formula la Ley 388, adoptando un esquema de planeación territorial articulado con el plan de desarrollo, pero con un enfoque espacial que contempla: planificación del territorio urbano y rural, usos del suelo, tipos de suelo, derechos y deberes de los propietarios del suelo e instrumentos de gestión territorial. La Ley 388 define el ordenamiento territorial y expone el objetivo del mismo de la siguiente manera:

[...] Artículo 5. Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Artículo 6. Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar

las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible...”¹³

La Ley 388 de 1997, parte del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de gestión física del territorio, y determina que este debe articularse con el plan de desarrollo; teniendo en cuenta que el POT es un instrumento de planificación que desarrolla acciones a corto (plazo 1 periodo constitucional), largo (3 periodos constitucionales) y mediano plazo en el descritas. Por lo tanto, el plan de desarrollo en su formulación debería contemplar aquellas acciones propuestas por el POT (en el mediano y corto plazo).

Una de las principales diferencias entre la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 es que la primera se estructuró como una política que permitía al Estado regular algunos elementos del proceso de urbanización y gestión del territorio, mientras que la Ley 388 se formuló como una herramienta fundamental para la organización espacial del mismo; modificando la aplicación de algunos elementos de gestión del suelo y brindando lineamientos y herramientas para materializar en la espacialidad del territorio lo modelos de ocupación propuestos por la entidad territorial, articulándolos con las metas y proyectos planteados en los planes de desarrollo.

Sin embargo, de acuerdo con la experiencia el territorio colombiano está lejos de alcanzar ese proceso de articulación influenciado por el discurso de Currie en la década del 60, en términos de una planeación urbana integral (que no desligaba las decisiones espaciales de los procesos de desarrollo económico). El fenómeno que se presentó evidencia dos formas de planeación, una a corto plazo que incluye la distribución del gasto público en una administración determinada y otra, representada en un ejercicio de distribución espacial contemplaba el mediano y largo plazo, rara vez articulado con los objetivos y proyectos de los planes de desarrollo.

¹³ Congreso de Colombia (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

En el año inmediatamente siguiente a la expedición de la Ley 388 de 1997 se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 'Cambio para construir la paz', sin embargo, su estructura no se articulaba con los lineamientos de planificación territorial diseñados hasta el momento. La única aproximación a la intervención del territorio se refería a un plan de infraestructura enfocado hacia el transporte, proyectos de minas y energía, agua potable y saneamiento básico que permitirían fortalecer objetivos mucho más generales como el crecimiento económico.

Al ser competencia del municipio la ordenación de su territorio, la escala nacional en términos de planificación territorial solo podía aportar de acuerdo con lo establecido por la Ley 388 en su artículo 7:

1. A la nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

Sin embargo, dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, generando un vacío en las competencias de cada una de las entidades territoriales respecto a su papel en la ordenación del territorio.

Posterior a la formulación de los planes de ordenamiento territorial, el Consejo de Política Económica y Social desarrolló una serie de documentos que buscaban articular el nuevo modelo de planeación urbana. Entre ellos, el Conpes 2981 cuyo principal objetivo era apoyar el fortalecimiento de la planificación en las entidades territoriales a partir de procesos de asistencia técnica. Brindándole apoyo a departamentos y municipios en sus procesos de formulación de planes de desarrollo y, en particular, a escala municipal en la

formulación de planes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la unificación de criterios y la parametrización de los planes a partir de políticas nacionales (Conpes, 1998).

Paralela a esta nueva dinámica en la cual los municipios y las entidades territoriales contaban con dos instrumentos de planificación que incluían los aspectos económicos y sociales, y la esfera territorial a través de los POT, se siguieron elaborando documentos de política económica con los Conpes 3031, 3167, 3200, 3218 referidos, respectivamente, a los planes para el sector de agua potable y saneamiento básico, la política para mejorar el transporte público de pasajeros, las bases de la política de vivienda en el año 2002 y el programa de desarrollo alternativo, así como las estrategias para el desarrollo departamental consignadas en el Conpes 3238 de 2003.

Aun así, desde la escala municipal no se evidencia un aprovechamiento de los documentos formulados, de modo que, pese al amplio marco normativo y a la producción constante desde la escala nacional de herramientas que podrían mejorar los procesos de planificación, al no ser vinculantes, estos elementos no afectan la escala municipal porque no se emplean para la formulación de planes y proyectos.

Teniendo en cuenta esto, pese a los esfuerzos de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, e incluso pese a la política urbana del Salto Social en 1994, desde la institucionalidad continuó la formulación de normas y políticas sectoriales, aparentemente articuladas con el nuevo modelo de planificación adoptado por el país.

Entre 1998 y 2003, en términos de políticas económicas y sociales, se seguían elaborando documentos de política sectoriales que obedecían a prestación de servicios públicos: agua y saneamiento, acueducto y alcantarillado, sistemas de transporte, política nacional de transporte, entre otros. Estos elementos aplicados a los lineamientos de planificación territorial propuestos por la Ley 388 deberían evidenciar un fortalecimiento de la planificación en Colombia, sin embargo, es necesario un diálogo constante entre las diferentes escalas territoriales para lograrlo.

En el año 2004, desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social se diseñó un documento con características similares a la Política Urbana del Salto Social, con el fin de

establecer un diagnóstico y una posible estrategia para solucionar determinadas problemáticas en los territorios: el Conpes 3305.

Este tiene tres elementos: un diagnóstico de los centros urbanos del país, un análisis de la evolución de la política de desarrollo urbano y una serie de estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano de acuerdo con las conclusiones de los dos elementos iniciales, su formulación surge como respuesta a la Política de Calidad de vida Urbana consignada en el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario 2002-2006.

En términos de diagnóstico, el documento señala el aumento en las dinámicas de crecimiento urbano, los procesos de conurbación y metropolización de los territorios que se habían identificado con el Salto Social, así como la presencia de asentamientos precarios en la periferia de las ciudades principales. También expone la necesidad de generar más de 940 hectáreas de suelo urbano en las ciudades principales para corresponder al crecimiento poblacional, así como la importancia de generar planes que permitan mitigar los efectos de la urbanización informal como: los altos grados de urbanización en la periferia mientras se presentan procesos de deterioro y despoblamiento al interior de las ciudades (Conpes, 2004).

El documento propone intervenir las ciudades en aras de la compactación para que los costos de la oferta de servicios disminuyan, se eviten los procesos de urbanización informales y se mejoren las condiciones de los asentamientos precarios. Adicionalmente, este enfatiza en el desarrollo de espacios públicos, la implementación de medios de transporte masivos que faciliten la movilidad en las ciudades y propone la elaboración de planes de renovación y densificación que mejoren las condiciones físicas de los centros urbanos. Generando así unos lineamientos específicos en términos de planificación del territorio que responden al modelo de ocupación que desde la escala nacional se considera el más adecuado para solucionar los problemas identificados en las ciudades colombianas.

Finalmente, este Conpes analiza la Ley 388 de 1997, y a partir de este análisis concluye que se han presentado dificultades en su implementación debido a que la Ley generó los primeros procesos de planificación en muchos de los territorios, además, menciona la evidente desarticulación entre el POT y el plan de desarrollo municipal, planteando que

ambos instrumentos se quedan en el cumplimiento de una instancia normativa específica, pero no funcionan como una herramienta de planificación.

Después del Conpes 3305, hay una pausa en términos de formulación de lineamientos de planificación territorial. Entre 2005 y 2012, desde el Consejo Nacional de Política Económica y Social se formuló un nuevo compendio de políticas sectoriales para el desarrollo sostenible, transporte, subsidios de vivienda, políticas para el mejoramiento de la gestión vial, convocatorias para el desarrollo rural y una política nacional de espacio público; contribuyendo así a las acciones propuestas desde la Ley 388 de 1997.

Respecto a los planes de desarrollo, en el segundo mandato de Álvaro Uribe, el Plan de Desarrollo 'Estado comunitario desarrollo para todos 2006-2010' recoge las premisas del Conpes 3305; concentrando la política urbana en las ciudades compactas y el mejoramiento de los atributos urbanos de estas. Al mismo tiempo se diseña el proyecto Ciudades Amables: Colombia 2019, una iniciativa del Gobierno, que por el segundo centenario de la independencia propone un modelo de ciudad que incluye el fortalecimiento de la infraestructura, el cierre de las brechas sociales a partir del desarrollo de vivienda y la oferta de servicios públicos como acueducto y alcantarillado. Todo esto encaminado con los lineamientos que ya se habían mencionado, mostrando así una mayor articulación entre las acciones que propone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y los planes nacionales de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 'Prosperidad para todos 2010-2014' propone un modelo de desarrollo regional para responder al reto global de la competitividad, que pretende articular el desarrollo endógeno de las regiones con los procesos de planificación desarrollados en cada escala territorial y plantea el fortalecimiento de los departamentos en aras de aumentar la competitividad de los territorios. En el marco de su ejecución, en 2011 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454), resolviendo elementos de organización territorial como las asociaciones de municipios, las regiones administrativas y de planificación, o las regiones de planificación y gestión.

La Ley 1454 instaaura las Comisiones de Ordenamiento Territorial (COT) en las diferentes escalas territoriales como el organismo técnico que permitirá asesorar, evaluar y sugerir a

las instituciones sobre los procesos relativos al ordenamiento territorial, adicionalmente, en su artículo 29 establece las siguientes competencias en términos de ordenamiento:

“[...] **1. De la nación** a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas. b) Localización de grandes proyectos de infraestructura. c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley [...] **2. Del departamento** a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley. g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente [...] **4. Del municipio** a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. c) Optimizar los usos de las tierras

disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos¹⁴.

Esto le permitió a las entidades territoriales llevar a cabo nuevas acciones en términos del proceso de planificación y el desarrollo del territorio, al fortalecer figuras de asociación que estaba contempladas en la Constitución Política de 1991 y brindar herramientas de organización territorial con el fin de cumplir objetivos específicos como la erradicación de la pobreza y la solución de otras problemáticas del orden territorial.

Después de la Ley 1454, en el año 2014, se formuló el Conpes 3819. En este documento está consignada la política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. A partir de las ventajas de la urbanización y el diagnóstico realizado por el DNP en la “Misión del Sistema de Ciudades”¹⁵ se señaló que las ciudades colombianas contaban con desarrollos aislados, poco intercambio económico, procesos de urbanización que superaban la escala municipal, y una planeación del territorio sectorial y desarticulada (DNP, 2014).

El Conpes 3819 consideró cuatro criterios para la caracterización del sistema de ciudades: las relaciones funcionales entre municipios, el tamaño poblacional, la función político-administrativa y la importancia estratégica de cada municipio en la región a la que pertenece. Ahora bien desde el concepto de ciudades funcionales y ciudades uninodales¹⁶ se identificaron las relaciones entre los centros urbanos y sus ciudades circundantes determinando que las 18 ciudades funcionales del país representan el 81% de la población del sistema, y que 14 de estas giran en torno a ciudades capitales (DNP, 2014). De otro

¹⁴ El Congreso de Colombia. (28 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

¹⁵ Se desarrolló durante los años 2012 y 2013. Durante el primer año se encargaron doce estudios para definir los lineamientos de las políticas públicas nacionales dirigidas al incremento de ingresos, procurando un menor costo de vida y mayor movilidad laboral en el sistema de ciudades colombiano. Durante el segundo año se desarrollaron nuevos estudios referidos a calidad de vida, requerimientos de inversión en infraestructura y conectividad digital (DNP, 2014).

¹⁶ Las ciudades funcionales se entienden como el conjunto de ciudades y sus centros poblados contiguos entre las que existen relaciones funcionales en lo que se refiere oferta de servicios y actividades económicas. Las ciudades uninodales se entienden como los centros urbanos cuyas áreas funcionales se mantienen dentro de los límites político-administrativos que definen su propio municipio (DNP, 2014).

lado, las políticas existentes son insuficientes para articular, complementar y coordinar las acciones que se necesita para el desarrollo integral del territorio.

De acuerdo a lo anterior el Conpes define un objetivo general: “Fortalecer el sistema de ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad en un contexto de equidad y posconflicto”¹⁷ y seis objetivos a largo plazo que reconocen los ejes problemáticos identificados en el diagnóstico y que corresponden a la visión sostenible del territorio, la conectividad física, la productividad, la calidad de vida, la financiación eficiente y la coordinación y gobernanza.

La política de consolidación del sistema de ciudades pretende articularse con los lineamientos establecidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y configurar acciones que desde la nación contribuyan al proceso de planificación territorial, a partir de un enfoque regional y de la labor articulada de varias entidades territoriales cuyas dinámicas y diálogos sean constantes para alcanzar modelos de ocupación y desarrollo óptimos.

Posterior a la formulación del Conpes 3819, se han venido fortaleciendo algunas figuras desde la institución que incluyen la actualización de los planes de Ordenamiento territorial con la formulación de los POT Modernos que parten del diagnóstico realizado al territorio nacional en el año 2015 por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en donde se evidencia la necesidad de reformular planes de ordenamiento en por lo menos 900 municipios de los 1.101 que conforman el territorio nacional.(DNP, 2016)

Esta modernización de los planes de ordenamiento territorial contempla la formulación de POT para los municipios, planes de ordenamiento departamental (POD) y planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial (PMOT), en aras de generar impactos significativos en las diferentes escalas territoriales. Estos incluyen en el ejercicio

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación. (1992-2014). Documento Conpes 3819. Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Bogotá.

de planeación la solución de problemáticas relativas a la urbanización, gestión del riesgo, transporte público, cambio climático, protección de recursos e incorporación del suelo rural (DNP, 2016).

Sin embargo, esta iniciativa parte del marco normativo existente, y se aúna a los modelos de ordenamiento departamental que están contemplados en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 1454 de 2011 pero que no se han desarrollado en el territorio. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que estas iniciativas que surgen del Departamento Nacional de Planeación requieren aumentar los esfuerzos de la nación para que los diferentes POT, tanto en la escala municipal como en la escala departamental, se formulen e implementen de manera óptima; atendiendo las necesidades de los territorios cuyas capacidades no son suficientes para formularlos, y generando sanciones a las entidades territoriales que desistan de formularlos o implementarlos.

El DNP propone un proceso de asistencia técnica a todas las entidades territoriales que componen la nación. También asegura un acompañamiento específico a aquellos territorios que han sido focalizados y que partiendo del análisis realizado tienen mayores problemas de organización territorial, o cuya capacidad técnica, administrativa y financiera les impide realizar una adecuada formulación de los mismos, esto se lleva a cabo con el fin de asegurar que los ajustes de estos planes de ordenamiento cumplan con los requisitos necesarios y permitan alcanzar óptimos niveles de desarrollo territorial.

El proceso de formulación e implementación de los POT modernos tienen tres etapas: una etapa de alistamiento, en la cual la entidad territorial identifica las problemáticas y analiza las necesidades que tiene en cuanto a ordenamiento territorial; un segundo momento de formulación que aborda cinco dimensiones: biofísica, socioeconómica y espacial, infraestructura y servicios públicos, institucionalidad jurídica y gobernanza y, finalmente, una etapa de implementación donde se proponen 3 elementos: tablas normativas, instrumentos de gestión y financiación del suelo y planes parciales (DNP, 2017).

El objetivo de los POT modernos es generar una visión integrada del territorio, en la cual la nación, el departamento y el municipio participen en la ordenación del territorio a partir de unos criterios de estandarización y teniendo un modelo de formulación e

implementación definido que cuente con la asistencia del DNP, esto permitirá reducir brechas y alcanzar modelos de desarrollo articulados.

Sin embargo, en el contexto nacional no es claro cómo se desarrollará el proceso de articulación entre las diferentes escalas territoriales, por lo tanto, es posible pensar en un primer momento que las brechas en términos de planeación del territorio no solo se mantendrán, sino que además se intensificarán porque no existe un modelo general de planificación o una política general de ordenamiento territorial.

Veinte años después de la formulación de la Ley 388 de 1997, y de acuerdo con la estrategia del DNP de los POT modernos es posible evidenciar que el objetivo de esta ley no se cumplió. El diagnóstico del DNP demuestra que en la mayor parte de los territorios el plan de ordenamiento formulado en la década del 2000 es un documento desarticulado de los diferentes ejercicios de planificación que adelantan los territorios en términos de planes de desarrollo. Incluso algunos de los municipios con sus capacidades técnicas, administrativas y económicas carecen de las herramientas para ejecutarlos o aún desconocen la aplicación de los instrumentos de gestión que ofrece la ley mencionada, lo que deja como interrogante si la formulación de nuevos planes de ordenamiento y la asistencia técnica que prevé ofrecer el DNP serán suficientes para aprovechar este recurso normativo.

Se puede afirmar que desde la escala nacional han surgido diferentes iniciativas planificación territorial. La formulación de normas y documentos que definen formas de intervención del territorio no es escasa, por el contrario, desde la formulación de la Ley 9 de 1989 existe un amplio número de lineamientos e iniciativas de planeación del territorio. En primer lugar está la política urbana del Salto Social, que establece un diagnóstico importante sobre las condiciones del territorio y promueve la intervención sobre una serie de atributos urbanos que basados en el diagnóstico permiten mejorar las condiciones del mismo.

De otro lado, los documentos Conpes son una herramienta fundamental en la formulación de políticas económicas. En diferentes periodos de Gobierno se han generado documentos que analizan las situaciones del territorio y promueven mejoras como el proyecto de

Ciudades Amables: Colombia 2019 o el Sistema de Ciudades. Sin embargo, al no ser vinculantes su aprovechamiento desde la escala municipal es incipiente, de igual forma con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se han ampliado las posibilidades en términos de asociación y desarrollo, pero esto aún no se refleja en los territorios.

El principal problema que enfrenta la planeación territorial en Colombia es la desarticulación entre las iniciativas propuestas por el Estado y la aplicación de las mismas, podría decirse que no se implementa adecuadamente las herramientas que ofrece la nación en términos de planificación y ordenación, lo que impide el desarrollo territorial integral. Adicionalmente, las relaciones funcionales entre los diferentes territorios que se evidencian en el sistema de ciudades son un elemento clave en los procesos de desarrollo y planificación local que no se incluye en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

3. Planificación territorial en la escala departamental y municipal

El municipio como ya se ha mencionado es considerado como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado desde el proceso de descentralización en la década de los 80 y, posteriormente, esto se ratificó con la formulación de la Carta Política de 1991, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 311 de la Constitución:

[...]le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

El departamento es el nivel intermedio de la organización territorial colombiana, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, en su artículo 298:

[...] tiene autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Por lo tanto, el municipio es responsable del proceso de planificación y ordenación del territorio. Sin embargo, son competencias de las asambleas departamentales de acuerdo con el artículo 300 de la Constitución Política:

[...]2. *Expedir* las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el

transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. 3. Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento [...]6. Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias [...] Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

De modo que las decisiones sobre planes, proyectos, servicios públicos, planeación de desarrollo económico y social que toma el departamento en aras de mejorar las condiciones de sus territorios pueden influir en el desarrollo del ejercicio de planificación territorial que se genera desde la escala municipal, por lo tanto, es necesaria una articulación entre los planes y programas formulados por el municipio y los planes y programas formulados por el departamento.

3.1 El papel del departamento en la planificación territorial

De acuerdo con la estructura normativa colombiana, al departamento se le han otorgado una serie de funciones que impactan los territorios desde lo urbano, pero este no tiene el carácter de planificación teniendo en cuenta que esa facultad corresponde al municipio desde lo local y a la nación en la escala macro. Respecto a la vivienda, la Ley 3 de 1991 establece que la competencia del departamento se limita a la asistencia técnica a entidades territoriales de menor jerarquía, apoyando en la formulación y ejecución de planes y programas para el desarrollo de vivienda de interés social, a través de financiación, cofinanciación, créditos o transferencias¹⁸.

¹⁸ Congreso de Colombia. (15 de enero de 1991). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones.

En el marco de la Ley 99 de 1993, en relación con lo ambiental, el departamento tiene la obligación de formular políticas, planes, programas y normas ambientales, y de apoyar técnica y financieramente a los municipios y corporaciones autónomas dentro de su jurisdicción que así lo requieran.¹⁹ Y en lo que se refiere a servicios públicos, teniendo en cuenta la Ley 142 de 1994, al departamento le compete asegurar la prestación del servicio de energía eléctrica, y apoyar técnica, financiera y administrativamente a las empresas que prestan servicios públicos en el territorio.²⁰

Con la Ley 160 de 1994 normativamente se establece la competencia del departamento en el desarrollo rural de su territorio a través de los comités departamentales de desarrollo rural y reforma agraria. Ahora bien, en la órbita de la planificación territorial, formulada desde elementos diferentes a los normativos, no existe ningún documento que parta de la escala departamental. En los documentos formulados desde el nivel nacional, la máxima competencia del departamento en el desarrollo de los territorios en términos urbanos es la misma competencia normativa ya mencionada: asistir a los municipios que no cuenten con la capacidad de gestionar sus territorios.

Sin embargo, con la formulación de la Ley 152 de 1994, el departamento como entidad territorial cuenta con la responsabilidad de proponer un plan de desarrollo departamental de acuerdo con los requisitos de ley. De igual manera, de acuerdo con las Leyes 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, al departamento le compete establecer directrices y orientar la ordenación de su territorio, sin embargo, no se evidencia la formulación de ningún plan de ordenamiento departamental. Hasta la fecha, las acciones en términos de planificación que han adelantado los departamentos recaen únicamente sobre el plan de desarrollo. Los POD propuestos por el DNP desde del año 2016 son un nuevo instrumento de planificación.

¹⁹ Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Congreso de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Para identificar los efectos de la planificación territorial en la escala departamental, teniendo en cuenta que no se ha adelantado la formulación de planes de ordenamiento departamental en el país, se analizan los planes de desarrollo del departamento de Cundinamarca formulados desde que la Ley 388 de 1997 entró en vigencia. La revisión se centra en las competencias de la entidad territorial consignadas en la Constitución Política de 1991: la provisión de servicios públicos y la asistencia técnica. El régimen departamental, en su artículo 7, se postula de la siguiente manera:

[...]a) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. El Departamento Nacional de Planeación citará a los gobernadores, al Alcalde Mayor de Bogotá y a los intendentes y comisarios para discutir con ellos los informes y análisis regionales que preparen los respectivos consejos seccionales de planeación. Estos informes y análisis deberán tenerse en cuenta para la elaboración de los planes y programas de desarrollo a que se refieren los artículos 76 y 118 de la Constitución Política. b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren. c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes. d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen. e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales [...]²¹

Ahora bien, teniendo en cuenta la categorización departamental y municipal, se parte de la siguiente hipótesis: las entidades territoriales que tienen mayor autonomía de acuerdo con su categoría cuentan con la capacidad de desarrollar de manera óptima sus procesos, porque necesitan de menor asistencia por parte del Estado, esto y las dinámicas territoriales que se desarrollan en el departamento de Cundinamarca, debido a su relación

²¹ Presidente de la República (18 de abril de 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

directa con Bogotá, son algunos de los criterios para tomar al departamento de Cundinamarca como caso de estudio en este documento.

En Cundinamarca se han formulado seis planes de desarrollo desde que entró en vigencia la Ley 152 (posteriores a la formulación de la Ley 388 de 1997). Por ende es importante analizar el impacto en la escala intermedia (los planes departamentales) a partir de 1998 porque entró en vigencia de la Ley 388 de 1997.

Con el Plan Departamental de Desarrollo “El futuro en marcha Cundinamarca siglo XXI 1998-2001”, el departamento centró sus esfuerzos en la cobertura de los servicios públicos: energía eléctrica, acueducto y alcantarillado como principal aporte a los atributos urbanos de los territorios que lo conforman. El plan parte de la baja cobertura de abastecimiento en el sector rural y de la deficiencia administrativa, financiera y operativa de las empresas que prestan los servicios públicos en el área urbana, las estrategias para la solución de estas problemáticas se resumen en la cofinanciación de programas, el apoyo a empresas prestadoras de servicios, la creación de nuevas empresas y la privatización de los servicios públicos.

Es indispensable tener en cuenta que el plan de desarrollo se formula en el marco de la política urbana del Salto Social, por lo tanto se hace evidente la relación entre los ejes de intervención que propone el plan de desarrollo y el discurso de fortalecimiento de la política urbana a través de la relevancia que se les da a los servicios públicos como atributo urbano. En términos de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la aprobación de la Ley 388 de 1997, el Plan de Desarrollo Departamental de 1998 identifica como problema central el crecimiento y expansión de fronteras sin control, debido a la ausencia de políticas de planificación.

Sus estrategias, de acuerdo a las competencias otorgadas por la ley, para la resolución de la problemática están encaminadas a la asistencia técnica a municipios de menos de

30.000 habitantes y a fijar procedimientos para la formulación de planes de ordenamiento en los municipios que no lo hagan.²²

Teniendo en cuenta el énfasis en los servicios públicos que propone el plan de desarrollo departamental se comparan las coberturas de acueducto y alcantarillado del año de formulación y las presentadas en los anuarios estadísticos del departamento una vez finalizado el periodo de aplicación del plan.

Tabla 1. Cumplimiento Plan de Desarrollo Departamental 1998-2001 “El futuro en marcha Cundinamarca siglo XXI”.

Objetivo en el PDD	Año formulación 1998	Año reporte 2001
Mejorar la cobertura de agua potable y saneamiento básico en el área rural.	La cobertura en el área urbana es de 94% y la cobertura en el área rural es de 12%.	La cobertura en el área urbana es de 98,5%, cumpliendo los objetivos del plan de desarrollo departamental. De otro lado, la cobertura en el área rural es de 35% cumpliendo el objetivo del plan de desarrollo departamental.
Mejorar la cobertura de energía eléctrica en el área rural.	La cobertura en el área urbana es de 94,85% y la cobertura en el área rural es de 76,66%.	La cobertura en el área urbana es de 95,4%. Mientras que la cobertura en el área rural es de 79,51%. Ambas cumplen los objetivos del plan de desarrollo departamental.
Participar con asistencia técnica en la formulación de planes de ordenamiento territorial municipales de acuerdo a la Ley 388 de 1997.	Se evidencia un crecimiento desordenado de las áreas urbanas por ausencia de políticas de planificación territorial.	Se promueve el desarrollo regional con la participación en la Mesa de Planificación Bogotá, la Mesa Regional Bogotá– Cundinamarca y la subdivisión política del departamento en 15 provincias.

²² Asamblea de Cundinamarca (1998). Plan de Desarrollo Departamental 1998-2001. El futuro en marcha, Cundinamarca siglo XXI.

		<p>Respecto a los POT, se contratan 7 gerencias con el fin de articular los POT de las provincias de Sabana Centro, Occidente, Tequendama, Gualivá, Rionegro, Alto Magdalena y Sumapaz, además se formula el EOT para 8 municipios de Corpoguavio y la prospectiva de tres municipios más.</p> <p>Hay un aporte desde la escala departamental a la planificación de su territorio que parte de la asistencia a los municipios que lo requieren, así como la intención de generar desarrollos regionales a partir de la participación en la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca.</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia, datos tomados de “El futuro en marcha Cundinamarca siglo XXI, 1998-2001” y Estadísticas Cundinamarca 1998-2000.

Teniendo en cuenta la información suministrada por el *Anuario estadístico del Departamento* del año 2000, la entidad contaba con la capacidad de financiar y desarrollar cada uno de los programas y objetivos que propuso durante la formulación del Plan de Desarrollo. Sin embargo, por el carácter asistencial de sus funciones, es en la escala municipal donde se aprecian realmente los esfuerzos materializados, ahora bien, respecto a las iniciativas de ordenamiento territorial, para el año 2000, el departamento fortaleció el territorio con la Mesa de Planificación Bogotá -Cundinamarca²³ y dio un paso importante al

²³ La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca es un espacio de concertación constituido por entidades del nivel nacional, distrital, departamental, municipal y de autoridades de manejo ambiental. Su propósito es integrar física, social y económicamente un territorio constituido por Bogotá y los 116 municipios del departamento de Cundinamarca.

cofinanciar las gerencias para articular y formular planes de ordenamiento y prospectiva de los municipios del departamento.

Para el año 2001 se formula el Plan de Desarrollo Departamental “Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2004”, con un esquema similar al PDD anterior, este PDD establece como eje principal “infraestructura y servicios para el desarrollo social”, donde se contemplan los elementos urbanos competencia del departamento: la oferta de servicios públicos, la infraestructura física en términos viales y verticales, y la vivienda.

Adicionalmente, en la órbita del ordenamiento del territorio, este PDD centra los esfuerzos en la caracterización de cada una de las provincias en términos de extensión, población urbana y rural, y características socio-económicas. Posterior a la caracterización provincial, hace énfasis en las diferentes categorías de los municipios, algunos de ellos se caracterizan por dinámicas supra departamentales con los territorios con los que limitan y menciona los problemas de conurbación que se presentan en Bogotá, principalmente con el municipio de Soacha y seguramente a futuro en el municipio de Chía.²⁴

De acuerdo con las competencias del departamento y el enfoque del plan de desarrollo departamental se realiza un ejercicio comparativo entre la cobertura de servicios en el año de formulación del plan y el año de finalización de su vigencia, incluyendo las acciones desarrolladas en términos de ordenamiento territorial.

Tabla 2. Cumplimiento Plan de Desarrollo Departamental “Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2004”.

Objetivo en el PDD	Año formulación 2001	Año reporte 2006
Mejorar la cobertura de agua potable.	La cobertura en el área urbana es de 98% y la cobertura en el área rural es de 12%.	La cobertura en el área urbana es de 94,5%. La disminución en la cobertura obedece al aumento en el número de

²⁴Asamblea de Cundinamarca (2004). Plan de Desarrollo Departamental 2001-2004. Trabajemos juntos por Cundinamarca.

		predios urbanos y la disminución del área rural del territorio. De otro lado, la cobertura en el área rural es de 58,7% cumpliendo los objetivos del plan de desarrollo.
Mejorar la cobertura de alcantarillado.	La cobertura en el área urbana es de 88,59% y la cobertura en el área rural es de 5%.	La cobertura en el área urbana es de 93,5% y la cobertura en el área rural es de 19,6%.
Mejorar la cobertura de energía eléctrica.	La cobertura en el área urbana es de 95,42% y la cobertura en el área rural es de 79,51%.	La cobertura en el área urbana es de 98,3% y la cobertura en el área rural es de 91,9%.
Fortalecimiento del ordenamiento regional a partir del fortalecimiento de la Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca y el desarrollo de planes y programas que fortalezcan la figura de la provincia como modelo territorial de desarrollo.	<p>Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca.</p> <p>Caracterización de cada una de las provincias.</p> <p>Evidencia de problemas de conurbación y la necesidad de un tratamiento especial al municipio de Soacha.</p> <p>Identificación de la capacidad de gestión de la mayor parte de los municipios que conforman el departamento.</p>	No se reportan los programas, proyectos, iniciativas o las gestiones realizadas por la entidad territorial para dar cumplimiento a las estrategias y objetivos, en términos territoriales, del Plan de Desarrollo Departamental.

Fuente: elaboración propia, datos PDD “Trabajemos juntos por Cundinamarca 2001-2008” y *Anuario estadístico de Cundinamarca 2006*.

Para el año 2004, el departamento cuenta con 15 provincias debidamente definidas que juegan un papel importante en la caracterización departamental, permitiendo identificar cuáles dinámicas territoriales se desenvuelve en cada uno de los municipios, dónde hay oferta de servicio provincial, cuáles requieren seguimiento por su relación constante con la capital y el caso especial de Soacha y los procesos de conurbación.

Aunque hay una oferta turística y vocación agraria en algunos de los territorios que componen el departamento, no se evidencia el desarrollo de actividades, planes, programas o iniciativas que partiendo de esta identificación contribuyan al desarrollo regional o a la organización de los territorios.

Respecto a la oferta de servicios públicos, el departamento continúa prestando una asistencia técnica a los municipios, que en términos de cifras y estadísticas como se demuestra en la tabla 3, han fortalecido la cobertura de servicios públicos. Sin embargo, es justamente en la escala municipal donde sería posible comprobar el fortalecimiento del territorio a partir de esas intervenciones, teniendo en cuenta dinámicas como el aumento de suelos urbanos, los procesos de parcelación y la expansión urbana.

A diferencia de los dos planes de desarrollo mencionados, el Plan Departamental de Desarrollo “Cundinamarca es tiempo de crecer 2004-2008” propone una estructura diferente, que no obedece a la oferta de servicios públicos, y deja de lado el diagnóstico, en términos de las características del territorio en el momento de la formulación, para concentrarse en mencionar una serie de programas, subprogramas, metas y proyectos que responden al objetivo general del plan:

Ubicar al departamento en una senda de desarrollo humano sostenible, entendido como la ampliación de facultades y opciones entre las que puedan elegir libremente todos los habitantes de Cundinamarca, que les permitan disfrutar de vidas saludables y productivas, con particular atención a los sectores pobres y vulnerables de la población y al uso adecuado de los recursos naturales, de forma que preserven las oportunidades para generaciones futuras (Asamblea de Cundinamarca, 2004).

El plan de desarrollo “Cundinamarca es tiempo de crecer”, replica los contenidos de los dos planes de desarrollo que le antecedieron, incluyendo la preocupación por mejorar la cobertura de agua potable, alcantarillado y electrificación, aun así, propone la intervención en lo urbano, sin hacer mención al territorio rural donde se presenta mayor déficit de servicios. También propone la asistencia técnica a los municipios a partir de alianzas con entidades competentes para la formulación de sus planes de desarrollo municipal y sus

planes de ordenamiento territorial y, adicionalmente, la formulación de una política pública de hábitat que contempla la vivienda, los servicios públicos, el espacio público y los demás atributos urbanos.

Es importante mencionar que con el paso de los años, el número de predios rurales y urbanos aumentaron, la diferencia en términos de suelo rural no es significativa ya que para el año 2000 el departamento contaba con 477.491 predios rurales, y para el año 2006 la cifra era 477.994 predios rurales, con un aumento de apenas 0,1%. Sin embargo, el suelo urbano para el año 2000 estaba representado en 321.102 predios y seis años después había un aumento del 23,42%, es decir, paso a 419.303 predios (Departamento Administrativo de Planeación Gobernación de Cundinamarca, 2002). Es notable el fuerte proceso de urbanización donde se registra un promedio de 0,71 propietarios por predio urbano y unos 0,68 propietarios por predio rural, cifras que evidencian un aumento significativo en los procesos de expansión y parcelación.

En el año 2008 se formula el Plan de Desarrollo Departamental “Cundinamarca Corazón de Colombia 2008-2012”, su estructura en términos de formulación responde a una agenda internacional y nacional para cumplir los objetivos del milenio, además, se basaba en un concepto de política de desarrollo urbano que estaba fortalecido desde el Conpes 3305. En esos términos, los programas del plan de desarrollo departamental se caracterizan por promover el desarrollo urbanístico de sus municipios, sobre todo aquellos que por su cercanía con la ciudad de Bogotá forman parte de la región capital y representan una mayor oferta de suelo urbanizable (Asamblea de Cundinamarca, 2008).

De igual forma este plan hace énfasis en el fortalecimiento de la infraestructura de transporte y en la consolidación de una aerópolis, en el marco del desarrollo del megaproyecto del aeropuerto El Dorado. De otro lado en términos de servicios públicos, este plan mantiene el énfasis en agua potable, alcantarillado y saneamiento básico. Y, finalmente, en respuesta a la política de desarrollo urbano, evidencia la necesidad de asistir técnicamente a los municipios en la formulación de POMCAS, POT, PDM ;en los ejercicios

prospectivos y la capacitación a las entidades territoriales en el uso de los instrumentos de planificación y gestión propuestos por la Ley 388 de 1997.²⁵

Ahora bien, en su enfoque territorial se propone:

El campo de articulación por excelencia de todas las intervenciones es el territorio, el cual debe ser ordenado, proyectado e integrado a través de la Integración Regional. En este sentido lo territorial genera una alianza de impacto y mutuo beneficio con Bogotá y también una integración funcional de las provincias y subregiones del Departamento”.²⁶

Sin embargo, los esfuerzos de este plan se centran principalmente en la oferta de servicios haciendo énfasis en lo urbano y desconociendo la importante del área rural, aun cuando para el año 2006, el área rural es aproximadamente el 99,16% de la superficie del departamento.²⁷

Para el año 2010, Cundinamarca contaba con una cobertura de acueducto de 46,5% en el área rural y 87,6% en el área urbana, un 86% de cobertura de alcantarillado en el área urbana y un 16,2% en el área rural; y finalmente una electrificación del 89,1% en el área rural y un 98,9% en el área urbana.²⁸ Esto señala una disminución en la cobertura con respecto a los reportes de los planes de desarrollo formulados y ejecutados entre 1998 y 2008.

Tabla 3. Cumplimiento Plan de Desarrollo Departamental “Trabajemos juntos por Cundinamarca 2008-2011”.

²⁵ Asamblea de Cundinamarca (30 de mayo de 2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 Cundinamarca, Corazón de Colombia.

²⁶ Asamblea de Cundinamarca (30 de mayo de 2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 Cundinamarca, corazón de Colombia.

²⁷ Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2006). Estadísticas de Cundinamarca 2006, Imprenta Nacional de Colombia.

²⁸ Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2010). Estadísticas de Cundinamarca 2010, Panamericana Formas e Impresos S.A.

Objetivo en el PDD	Año formulación 2008	Año reporte 2011
Mejorar la cobertura de agua potable.	La cobertura en el área urbana es de 87,6% y la cobertura en el área rural es de 46,8%.	La cobertura en las cabeceras municipales es de 97,71% y la cobertura en centros poblados, es de 90,20%. También, se evidencia una cobertura en el área rural dispersa de 43,70%.
Mejorar la cobertura de alcantarillado.	La cobertura en el área urbana es de 86% y la cobertura en el área rural es de 16,2%.	La cobertura en las cabeceras municipales es de 95,94% y la cobertura en centros poblados, es de 71,12%. También, se evidencia una cobertura en área rural dispersa de 6,81%.
Mejorar la cobertura de energía eléctrica.	La cobertura en el área urbana es de 98,9% y la cobertura en el área rural es de 89,1%.	La cobertura en las cabeceras municipales es de 99,60% y la cobertura en centros poblados, es de 97,93%. Además, se evidencia una cobertura en área rural dispersa de 92,68%.

Fuente: elaboración propia, datos PDD “Cundinamarca corazón de Colombia 2008-2012” y *Anuario estadístico de Cundinamarca 2011-2013*.

Teniendo en cuenta la revisión a los planes de desarrollo departamentales, formulados a partir de la Ley 152 de 1994, se puede afirmar que los contenidos de los planes de desarrollo departamental diseñados en 1998 y 2001 procuraron incorporar los aspectos territoriales que eran competencia del departamento. Sin embargo, desde el diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental de 2004, la labor de fortalecimiento regional y de asistencia en términos de planeación urbana a los municipios no se lleva a cabo, simplemente queda enunciada en el plan, ya sea como parte de las problemáticas o bien de las estrategias que permiten cumplir un objetivo.

En 2012 se formula el Plan de Desarrollo Departamental “Cundinamarca calidad de vida 2012-2016”, el cual mantiene una estrecha relación con el modelo urbano de ciudad compacta propuesto en el Conpes 3305 e identifica como problemáticas la titulación

predial, la necesidad de ajustar los planes de ordenamiento territorial de los municipios, una mayor gestión en términos de vivienda de interés social e interés prioritario, y una revisión de los usos del suelo. Esto, sin perder de vista que las comunidades del departamento evidenciaron la ocupación de suelo rural con usos diferentes (Asamblea de Cundinamarca, 2012) a través de un ejercicio participativo para la formulación del plan.

Este propone la cofinanciación y el apoyo a los municipios en la formulación de programas de vivienda y oferta de servicios públicos como estrategias, además, de la asistencia técnica durante el ajuste de los planes de ordenamiento territorial, el tren ligero como una solución a las problemáticas de transporte y conectividad regional, y la implementación de la Ley 1454 de 2011 en los procesos de gestión del territorio departamental.²⁹

Para el 2016 se reporta en Cundinamarca una cobertura en acueducto del 97,99% en área urbana y de 46,90% en área rural; una cobertura de alcantarillado de 93,55% en área urbana y 13,96% en área rural; y, finalmente, una electrificación de 98,47% en área urbana y 91,66 en área rural.³⁰ En la esfera de la planificación territorial, no hay programas, planes o proyectos formulados por el departamento para responder a las problemáticas territoriales que se identificaron desde la formulación del Plan de Desarrollo, o para brindar asistencia técnica a los municipios en ese aspecto.

En el 2016 se formula el Plan de Desarrollo “Unidos podemos más 2016-2020”, cuyo modelo de desarrollo está definido por el *nuevo liderazgo*, un concepto que parte de un esquema participativo en aras de conocer las necesidades del territorio, ya que desde este se identifica qué hacer, cómo hacerlo y para qué hacerlo, con un enfoque de formulación de política pública que permite alcanzar no solo el desarrollo económico del territorio sino el desarrollo social y ambiental.

²⁹ Asamblea de Cundinamarca (mayo 2012). Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 Cundinamarca, Calidad de vida.

³⁰ Dirección de Sistemas de Información Geográfica, Análisis y Estadística. Secretaría de Planeación Departamental, Gobernación de Cundinamarca. (2017)

Partiendo del concepto del *nuevo liderazgo*, el Estado establece una serie de ejes y apuestas transversales enfocadas en mejorar la calidad de vida de la población y primordialmente en contribuir a su felicidad brindando herramientas desde la gobernación de Cundinamarca donde el trabajo por el territorio se realiza de manera transversal a través de todas la secretarías y entidades, de modo que los planes y programas están enfocados a la construcción de políticas públicas que de manera articulada alcancen los objetivos del plan.

En términos de lo territorial se establecen proyectos y metas específicas que permitan mejorar el déficit de vivienda, la oferta de servicios públicos e infraestructura física pero, más allá del modelo asistencia técnica, se propone una intervención directa del territorio posterior a una caracterización y el apoyo técnico, administrativo y financiero a aquellos municipios que así lo requieran como es el caso del municipio de Útica y el proyecto estratégico de reubicación del mismo.

Durante los dos primeros años de ejecución del plan de desarrollo “unidos podemos más”, se han alcanzado metas importantes en términos del desarrollo departamental, por ejemplo, se ha puesto en marcha la apuesta transversal “Gobernación a la Finca” cuyo objetivo es el fortalecimiento de las cadenas productivas, brindando apoyo a los pequeños productores del departamento. Sin embargo, la iniciativa no solamente comprende el fortalecimiento a partir de la asistencia técnica, sino que prevé la capacitación, el desarrollo de infraestructura tanto vial como productiva, y el trabajo transversal de todo el equipo de Gobierno. Adicionalmente, se han gestionado recursos para iniciar las obras de Transmilenio Soacha y el desarrollo del proyecto de Regiotram, que busca mejorar las condiciones no solo de infraestructura de acceso a la Bogotá, sino mejorar los tiempos de desplazamiento y por ende las condiciones de vida de los habitantes del departamento.³¹

A diferencia de la escala nacional en donde se formulan los documentos, las normas y se generan las directrices en términos de planeación del territorio; el departamento, en la mayoría de los casos, se limita a cumplir un papel asistencia a la escala municipal, que es

³¹ Asamblea de Cundinamarca (mayo 2016). Plan de Desarrollo Departamental 2016-2020 Cundinamarca, Unidos Podemos Más.

la entidad territorial sobre la cual recae la responsabilidad de gestionar el desarrollo del territorio en todas las esferas, y cumple con aquellos requerimientos que por ley le corresponden como: la formulación del plan de desarrollo departamental, la asistencia técnica, la organización de la oferta de servicios públicos y el papel de intermediación entre las otras dos escalas mencionadas.

Es importante resaltar que la intervención en municipios depende normalmente de las capacidades técnicas y financieras de los mismos. Por lo tanto, para intervenir sus territorios aunque existan herramientas desde lo normativo que le permitan al departamento una mayor participación en la planificación del territorio, estas no se han aprovechado en Cundinamarca, ni los elementos de asociación de municipios y las demás figuras asociativas que propone la Ley 1454 de 2011. En ningún departamento del territorio colombiano se han formulado planes de ordenamiento departamental, pese a contar con las capacidades técnicas, administrativas y financieras para guiar los municipios y estructurar lineamientos de planificación desde una escala intermedia, esta responsabilidad recae sobre la escala local, y el municipio cuenta con tal autonomía que le impide al departamento una mayor participación en el proceso de planificación, generando así, en la mayoría de casos, desarrollos locales desarticulados de la visión regional que se impulsa desde la escala nacional y departamental.

Por la iniciativa que presentó el DNP en el 2016 se incluye en el modelo de los POT modernos la formulación de un plan de ordenamiento departamental, esta propuesta estaba desde la Ley 388 de 1997 en su artículo 7, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional; pero la Ley 1454 de 2011, el modelo de desarrollo deseado consistió en un ordenamiento desde la escala departamental. Para lo cual es importante el desarrollo vial que permita la conectividad entre los territorios, la consolidación de una estructura ecológica departamental, un sistema regional de manejo de residuos sólidos, una política de asentamiento y oferta de vivienda, apuestas productivas y un sistema regional de equipamientos y servicios públicos (DNP, 2017).

Los planes de ordenamiento departamental están proyectados para cuatro periodos institucionales y su formulación está prevista entre municipios, departamentos, Gobierno nacional y corporaciones autónomas regionales. De acuerdo con el modelo propuesto, a

los planes de ordenamiento departamentales les compete el desarrollo en una escala regional, sin embargo, es importante visibilizar el papel del departamento en la implementación de los mismos más allá de la asistencia al municipio, y preguntarse a través de cuáles herramientas, metodologías o iniciativas se logrará la articulación de las distintas escalas y entidades territoriales que participarán de este modelo de ordenamiento.

3.2 La planificación territorial en la escala municipal

Las competencias de los municipios (como las de los departamentos) en términos administrativos han variado desde la década de los 80 y el proceso de descentralización. En 1986, con la Ley 12 se establecieron competencias específicas para esta escala territorial, las cuales en términos urbanos, estaban enmarcadas en los servicios públicos domiciliarios, el transporte y la infraestructura urbana, especialmente, en lo que se refiere a la construcción y mantenimiento de equipamientos urbanos, la extensión de las redes de acueducto, alcantarillado y electrificación, la construcción y mantenimiento de vías de tercer orden, y la construcción y mantenimiento de centrales de transporte (Duque, 2007). En los Decretos 77, 78 y 80 de 1987³² se reforzaron estas competencias y se incluyeron algunas en términos de desarrollo rural, permisos para vivienda y asistencia técnica agropecuaria, esto teniendo en cuenta que la ruralidad en el país era muy marcada.

A partir de la Constitución de 1991, con la Ley 9 de 1989, en el marco de un escenario descentralizado, las competencias de los municipios se fortalecieron respecto a infraestructura, transporte, servicios públicos, desarrollo agropecuario, gestión del riesgo y ordenamiento del territorio. De acuerdo con la Constitución en su artículo 313 las siguientes son competencias de los concejos municipales, y por lo tanto de la entidad territorial:

³² Decreto 77 de 1987. Presidencia de la República (15 de enero de 1987) Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.

Decreto 78 de 1987. Presidencia de la República (15 de enero de 1987) Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del impuesto al valor agregado (IVA).

Decreto 80 de 1987. Presidencia de la República (15 de enero de 1987) Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas[...]
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos[...]
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda[...]³³

El marco normativo que legisla las competencias de los municipios incluye: la Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, se definen las responsabilidades en el sector público en términos de medio ambiente y recursos naturales renovables, además se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA); la Ley 142 de 1994, que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios; la Ley 336 de 1996, la cual formula el estatuto nacional del transporte y dicta disposiciones sobre los modos de transporte.

De otro lado, la Ley 388 de 1997 y la Ley 400 de 1997 definen normas sobre construcciones sismo resistentes, y la Ley 708 de 2001, que define criterios sobre el subsidio familiar para vivienda de interés social. Estas leyes citadas establecieron para el municipio la responsabilidad de dotar y mantener la infraestructura física de sus territorios, asegurar la prestación de servicios públicos domiciliarios, ordenar sus territorios de acuerdo a la Ley de Desarrollo Territorial, otorgar licencias ambientales y fortalecer los programas de vivienda.

Por lo tanto, se trasladaron al municipio una serie de responsabilidades que, en muchos de los casos, por capacidades técnicas, administrativas y financieras son difíciles de asumir. De acuerdo con la Ley 136 de 1994 que define normas para modernizar la organización municipal, esta entidad territorial cuenta con las siguientes funciones:

- [...] 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos determinados por la ley, 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso local, 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social, 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio de conformidad con la ley y en

³³ El pueblo de Colombia. (04 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia 1991.

coordinación con otras entidades, 5. Solucionar las necesidades en términos de salud, educación saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte teniendo en cuenta el enfoque diferencial y los ciclos de vida, 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y el medio ambiente de conformidad con la ley, 7. Promover el mejoramiento económico y social de sus habitantes, 8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales mientras estas proveen los necesario[...]»³⁴.

Pero estas competencias están limitadas por diferentes elementos, por ejemplo, en términos del ordenamiento ambiental del territorio las decisiones están sujetas a las corporaciones autónomas regionales, entes corporativos que constituyen geográficamente un ecosistema que conforman unidades geopolíticas, biogeográficas o hidrográficas y cuya labor radica de administrar el medio ambiente, los recursos naturales renovables en sus jurisdicciones.

Las corporaciones autónomas regionales se crearon a partir de la Constitución Política de 1991 y sus funciones se establecieron con la Ley 99 de 1993, el objetivo de estas es la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.

En un departamento como Cundinamarca, donde dependiendo de la zona y la geografía, el territorio es jurisdicción de tres corporaciones autónomas: la CAR, Corpoguavio y Corporinoquía, las decisiones y las competencias de los municipios en términos de la protección y el desarrollo de su estructura ecológica está limitada por la competencia de un ente de mayor jerarquía, consecuentemente, la intervención de su estructura ecológica debe ser concertada con la corporación autónoma a la que corresponda el municipio; esto exige trabajos articulados entre las diferentes entidades con el fin de desarrollar óptimamente los procesos.

Otros elementos importantes en términos del desarrollo municipal son la infraestructura vial y la oferta de servicios públicos. En primer lugar, los municipios únicamente pueden intervenir vías de tercer orden; las vías de segundo orden son competencia del

³⁴ Congreso de Colombia. (02 de junio de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

departamento y las de primer orden corresponden a la nación, así, las decisiones sobre el desarrollo municipal deben tener en cuenta la escala departamental o entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invias) y la Agencia Nacional de Infraestructura – (ANI) dependiendo del orden de la vía que se quiera intervenir.

En segundo lugar, respecto a los servicios públicos, no todos los municipios tienen entidades públicas descentralizadas o de la administración municipal que posean la capacidad de asegurar la prestación de los servicios, por ejemplo, en el caso de los municipios de Funza y Mosquera ambos cuentan con empresas prestadoras de servicios; Funza cuenta con la EMAAF y en el caso de Mosquera, Hydros Mosquera S. en CAESP. Sin embargo, es importante tener en cuenta que son municipios de primera categoría, cuyos ingresos anuales están entre cien mil y cuatrocientos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes; su población está estimada entre 100.001 y 500.000 habitantes. De otro lado, en municipios de quinta o sexta categoría, es posible que se requiera la asistencia departamental con el ánimo de dar cumplimiento a estas competencias.

De acuerdo con la caracterización municipal del año 2017 de los 116 municipios del departamento de Cundinamarca hay 95 municipios de sexta categoría; 5 municipios de quinta categoría; 1 de cuarta categoría; 4 de tercera categoría; 7 de segunda categoría y 4 de primera; a partir de esto se puede plantear que el 81% de los municipios del departamento de Cundinamarca no cuentan con la capacidad técnica, administrativa y financiera para asumir el ordenamiento de sus territorios y asegurar el desarrollo local.³⁵

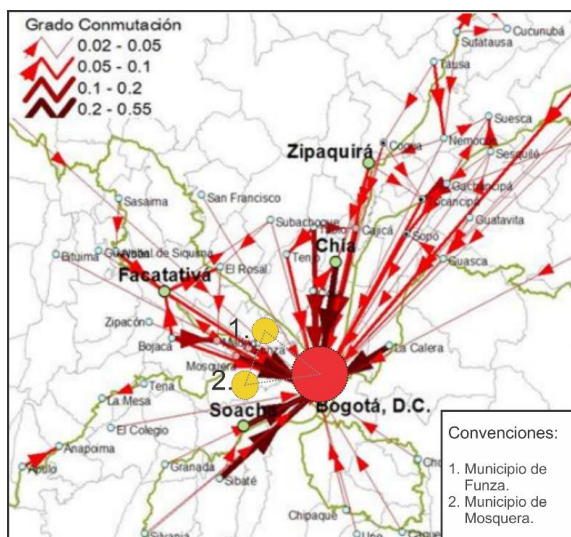
Los municipios de estudio son entidades territoriales que para la vigencia 2017 se encuentran en una categoría privilegiada, ya que son municipios de primera categoría, característica que les permite contar con los recursos y la capacidad administrativa de asumir de mejor manera las funciones y competencias que se desprenden del régimen municipal, adicionalmente, a través de los años por su cercanía con el distrito, su población

³⁵ Dirección de Sistemas de Información Geográfica, Análisis y Estadística. Secretaría de Planeación departamental, Gobernación de Cundinamarca. (2017)

y el desarrollo que han tenido desde la década de los 80, estos municipios no han necesitado un alto nivel de asistencia técnica por entidades territoriales de mayor jerarquía.

Además, los municipios de Funza y Mosquera responden a una fuerte relación funcional con la ciudad de Bogotá, un proceso de conurbación que no incluye solamente el distrito (sino a municipios de la Sabana como Madrid) y unas dinámicas que se extienden a lo largo de la Sabana del departamento. Los dos municipios de estudio han sido receptores de población y, de acuerdo con los planteamientos del sistema de ciudades, cuentan con una conmutación laboral que conforma una de las aglomeraciones urbanas más representativas al incluir gran parte de los municipios que conforman las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente, Guavio y Sibaté en el departamento de Cundinamarca.³⁶

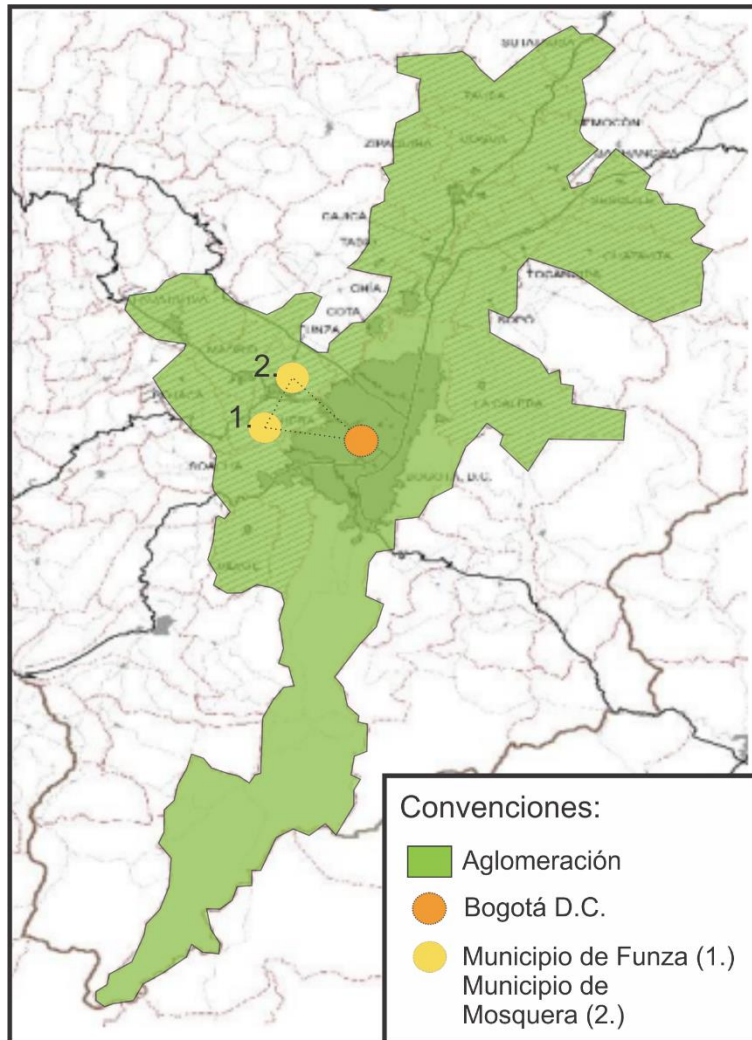
Figura 1: Conmutación laboral Bogotá –Funza- Mosquera.



Fuente: elaboración propia de acuerdo la cartografía de la Misión del Sistema de Ciudades 2012-2014.

³⁶ La aglomeración identificada a partir de la Misión del Sistema de Ciudades en el año 2012, de acuerdo con la cartografía incluye los siguientes municipios: Facatativá, Madrid, Funza, Zipacón, Bojacá y Mosquera, que corresponden a la provincia de Sabana Occidente; los municipios de Zipaquirá, Gachancipá, Tocancipá, Tabio, Cajicá, Sopo, Chía, Tenjo y Cota de la provincia de Sabana Centro; los municipios de La Calera, Guasca y Guatavita, que corresponden a la provincia del Guavio y los municipios de Soacha y Sibaté, que conforman la provincia de Sibaté.

Figura 2: Aglomeración identificada por la Misión Sistema de Ciudades.



Fuente: elaboración propia de acuerdo la cartografía de la Misión del Sistema de Ciudades 2012-2014.

Partiendo de la misma hipótesis de la escala departamental, se espera que los municipios de estudio, que tienen mayor autonomía, desarrollen de manera óptima los procesos de planificación territorial. La escala local, como se mencionó en el segundo capítulo, cuenta con una particularidad: emplear para la organización de su territorio dos instrumentos diferentes, el plan de desarrollo municipal en lo que respecta a lo económico, social, político y administrativo y el plan de ordenamiento territorial en términos de lo espacial.

En este punto, partiendo de las vigencias de cada plan, es importante mencionar que para el 2016, los municipios de Funza y Mosquera tenían un único Plan Básico de Ordenamiento Territorial, formulado al inicio de década del 2000, de acuerdo con los parámetros de la Ley 388 de 1997 y la Ley 715 de 2001.

En términos de formulación de planificación territorial, las escalas intermedia y municipal tienen la posibilidad de formular planes de desarrollo y ordenamiento territorial, sin embargo, en el caso del departamento en términos de lo urbano, se limita a desarrollar una serie de acciones enfocadas en la asistencia frente a las necesidades de los municipios, por lo tanto, no hay procesos de formulación más allá del plan de desarrollo, y su mayor acción es fortalecer las capacidades técnicas de los municipios para que lleven a cabo sus propios procesos de planificación y ordenamiento.

El departamento vela por el fortalecimiento de la red de servicios públicos, por el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura, e incluso participa a través de la suscripción de convenios en la construcción de infraestructura para el deporte, la educación, la salud, la cultura y la producción. Pero, la ejecución de proyectos está ligada a un proceso de viabilización y traslado de recursos al municipio, más que a la gestión propia o la ejecución de los mismos; la infraestructura vial es tal vez uno de los pocos campos donde el departamento tiene injerencia propia en la toma de decisiones sobre las vías de segundo orden, de otro lado, en términos de la consolidación y el desarrollo urbano su papel está más bien relegado.

Los municipios de acuerdo con la ley y la estructura del Estado colombiano son los entes líderes en los procesos de formulación y aplicación de lineamientos de planificación, no obstante este ejercicio está condicionado por las capacidades técnicas, administrativas y financieras de cada municipio y si estas le permiten desarrollar de manera adecuada su planificación o no. De otro lado, aquellos entes territoriales que sí cuentan con estas capacidades suelen enfrentarse, a pesar de su autonomía, a la falta de articulación entre los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo.

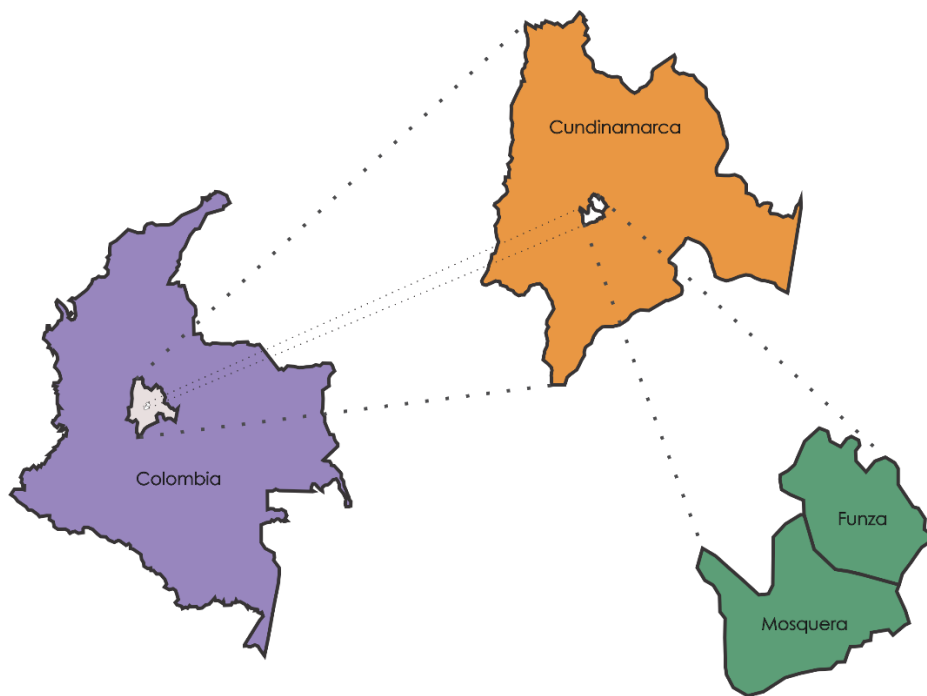
En el caso de los municipios es necesario articular cualquier intento de ordenación del territorio o planificación del mismo con instancias como las corporaciones autónomas o en el caso de la infraestructura, con las entidades competentes, de modo que, el municipio

cuenta con la responsabilidad de formular planes de ordenamiento y planes de desarrollo pensados de forma articulada no solo en lo que se refiere al municipio como tal sino con escalas de mayor jerarquía.

4. ¿Cómo se materializan los lineamientos de planificación territorial en los municipios de Funza y Mosquera en Cundinamarca?

Los municipios de Funza y Mosquera están localizado a 15 km de Bogotá en la Sabana Occidente del Departamento de Cundinamarca, estos se conectan al Distrito por la Autopista Medellín (Calle 80) y la Troncal de Occidente (Calle 13), y se caracterizan por formar parte del eje transversal de la Sabana que conecta los municipios de Mosquera, Funza, Cota y Chía.

Figura 3. Municipios de Funza y Mosquera relación con la escala nacional y departamental.



Fuente: elaboración propia.

Para realizar el análisis de la planificación territorial, en primer lugar, se toman los siguientes elementos: el crecimiento poblacional y la evolución catastral desde 1995 de acuerdo con los datos DANE para identificar como se ha desarrollado la dinámica de crecimiento en ambas entidades territoriales, y, en segundo lugar, las coberturas de acueducto y alcantarillado, de acuerdo con las competencias que le atañen al municipio de acuerdo con la Constitución y el régimen municipal.

En tercer lugar, se revisan los propósitos de los planes de desarrollo formulados después de la entrada en vigencia del plan básico de ordenamiento territorial de cada uno de los municipios en el 2000, incluyendo los ajustes más recientes; con el propósito de identificar cómo se desarrolla el ejercicio de la planificación territorial en la escala municipal, y cómo se articulan las dos herramientas con las que cuenta el municipio para alcanzar su desarrollo.

4.1 Dinámicas de los municipios de Funza y Mosquera en términos de crecimiento urbano, poblacional y cobertura de servicios.

De acuerdo con la metodología descrita los municipios de Funza y Mosquera respecto a los atributos urbanos tomados para el análisis se caracterizan por las siguientes dinámicas:

4.1.1 Información demográfica

Con las proyecciones del DANE para los años de 1995 y 2015 y la información censal del año 2005 se analizó el comportamiento en términos poblacionales de los dos entes de estudio y para determinar los datos poblacionales se realizó el siguiente ejercicio:

Tabla 4. Proyección poblacional 1995-2015.

Entidad territorial	1995	2005	2015
Funza	44.409	60.571	75.350
Mosquera	27.831	63.584	82.750

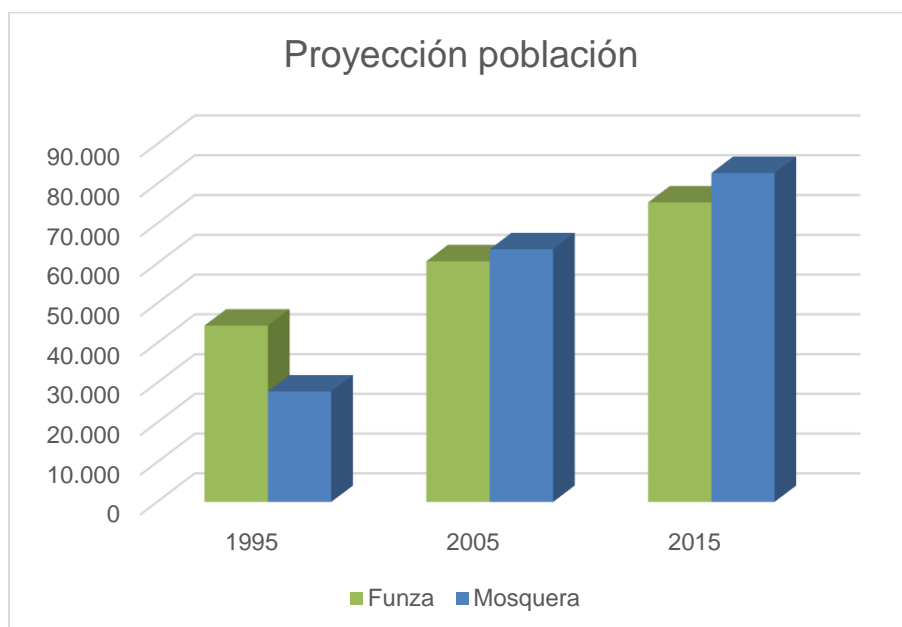
Fuente: elaboración propia, a partir de Datos DANE proyección población año 1995, Censo año 2005 y proyección población año 2015.

Para 1995, Funza presenta una población mayor con respecto a Mosquera, sin embargo, a partir del censo de 2005 Mosquera evidencia un aumento de más de 3.000 personas comparado con Funza, como se puede ver en la figura 1; reportando así un crecimiento poblacional mucho más acelerado que Funza.

El promedio de crecimiento poblacional para Funza es de 15.471 habitantes cada 10 años, mientras que en Mosquera es de 27.460 habitantes, en el mismo periodo de tiempo; en ambos contextos hay una tendencia al aumento poblacional que es mucho mayor en el caso del municipio de Mosquera.

En términos poblacionales, los dos municipios se han visto afectados por un fenómeno particular: el desplazamiento de personas desde la capital hacia ciudades intermedias con el fin de disminuir costos, acceder a vivienda más económica o el desplazamiento de personas de centros urbanos más alejados de las ciudades principales para acercarse a estas y mejorar sus condiciones de vida. Este fenómeno es demostrado por documentos como el Salto Social y el Conpes 3305; ya que aseveran que estos municipios debido a su cercanía con Bogotá, cumplen la función de ciudades dormitorio.

Figura 4. Proyección Poblacional 1995-2015.



Fuente: elaboración propia, a partir de Datos DANE proyección población año 1995, Censo año 2005 y proyección población año 2015.

4.1.2 Información predial.

El crecimiento de las zonas rurales y urbanas en los territorios es un elemento de análisis importante porque permite la identificación del número de predios y las dinámicas de urbanización en los territorios. Para la identificación de datos catastrales se tomaron los datos del censo realizado por el DANE en el año 2005 y los Anuarios Estadísticos del Departamento De Cundinamarca de los años 2000, 2010 y 2012.

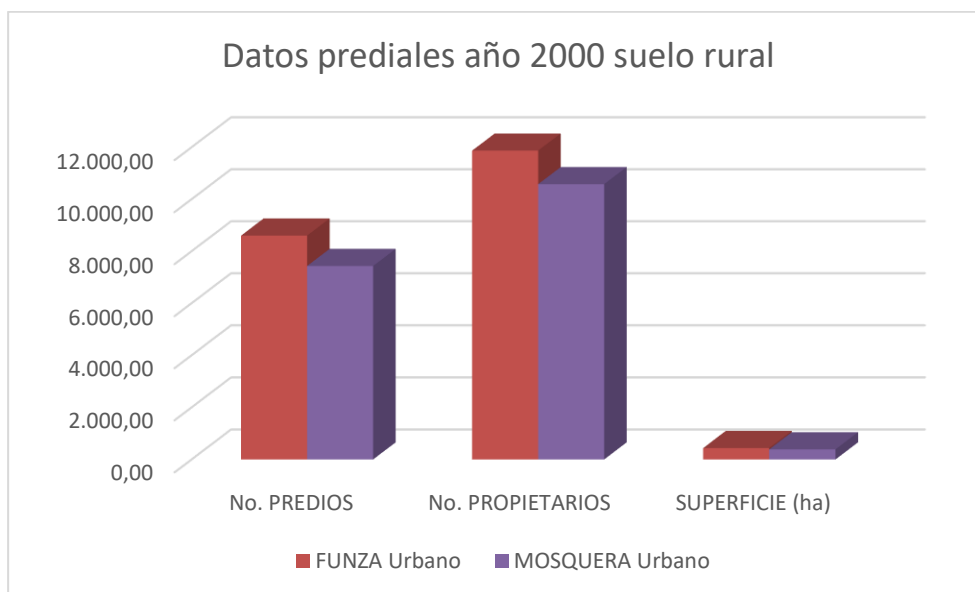
El objetivo es identificar las dinámicas de incremento o disminución de predios urbanos y rurales, así como su superficie en hectáreas lo cual permite reconocer los procesos de urbanización y el crecimiento de la huella urbana en cada uno de los municipios, para identificar los procesos de planificación que debe realizar cada uno de los municipios de acuerdo con sus dinámicas de crecimiento y urbanización.

Tabla 5. Datos prediales del año 2000.

Año	2000			
Municipio	Tipo de Predio	N.º predios	N.º propietarios	Superficie (ha)
Funza	Rural	825,00	1.083,00	6.327,55
	Urbano	8.601,00	11.870,00	438,01
Mosquera	Rural	3.770,00	4.627,00	9.810,17
	Urbano	7.432,00	10.579,00	387,48

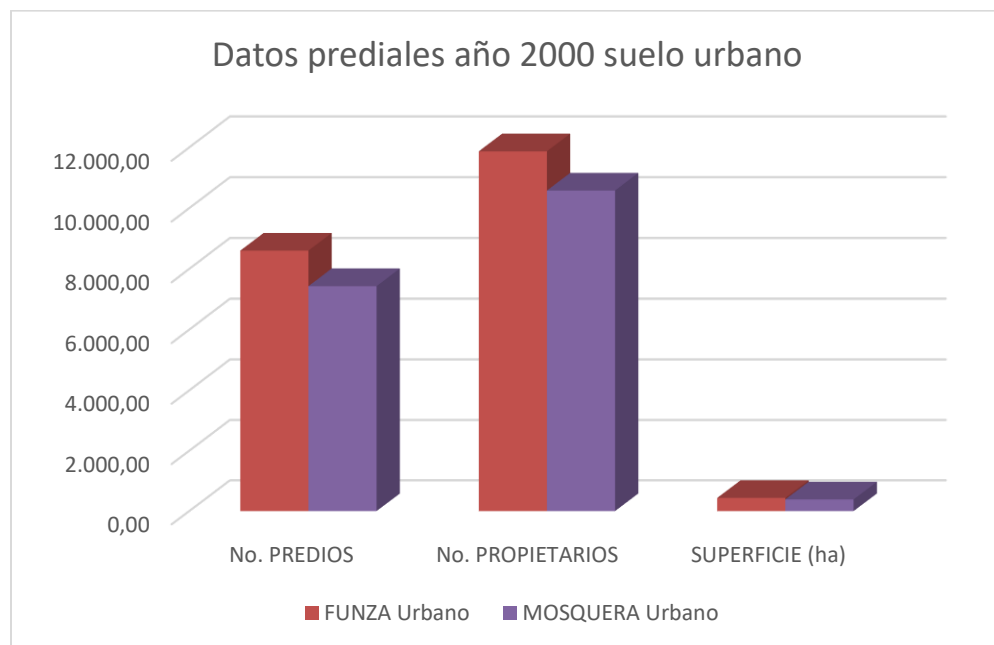
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000.

Figura 5. Datos prediales año 2000 suelo rural.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000.

Figura 6. Datos prediales año 2000 suelo urbano.



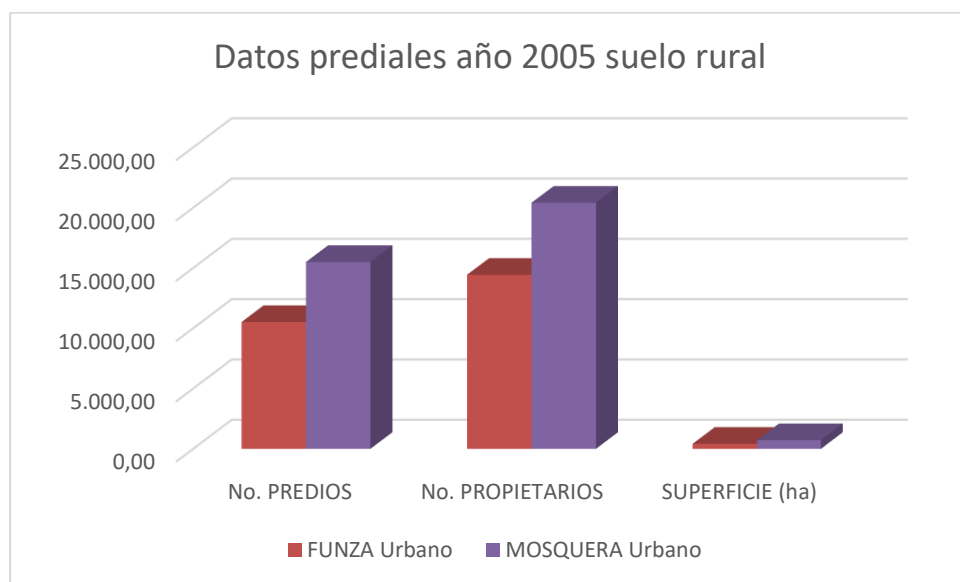
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000.

Tabla 6. Datos prediales año 2005.

Año	2005			
Municipio	Tipo de predio	N.º predios	N.º propietarios	Superficie (ha)
Funza	Rural	949,00	1.230,00	6.414,16
	Urbano	10.513,00	14.436,00	419,63
Mosquera	Rural	1.397,00	1.733,00	9.441,22
	Urbano	15.494,00	20.409,00	722,46

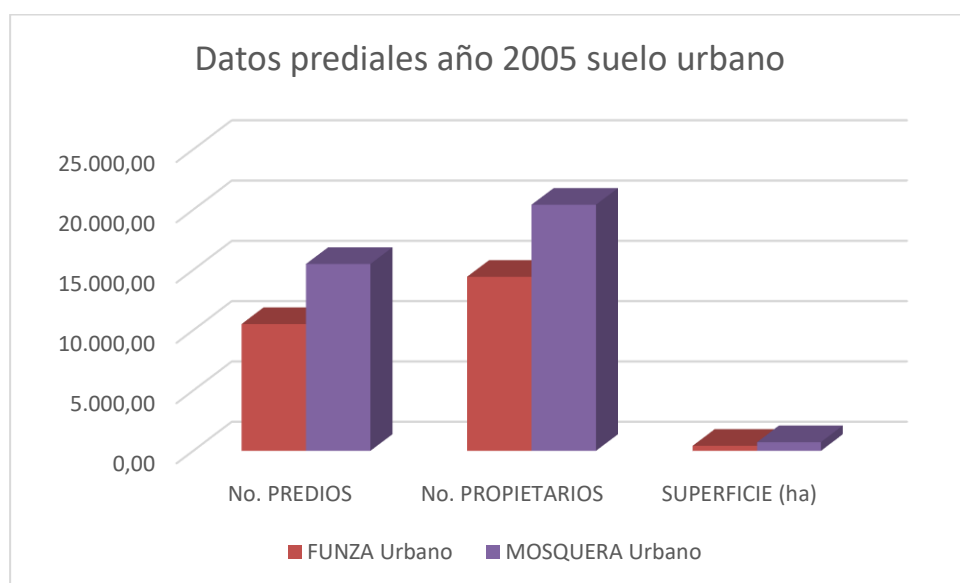
Fuente: elaboración propia, a partir de datos del DANE censo 2005.

Figura 7. Datos prediales año 2005 suelo rural.



Fuente: elaboración propia, a partir de Datos DANE censo 2005.

Figura 8. Datos prediales año 2005 suelo urbano.



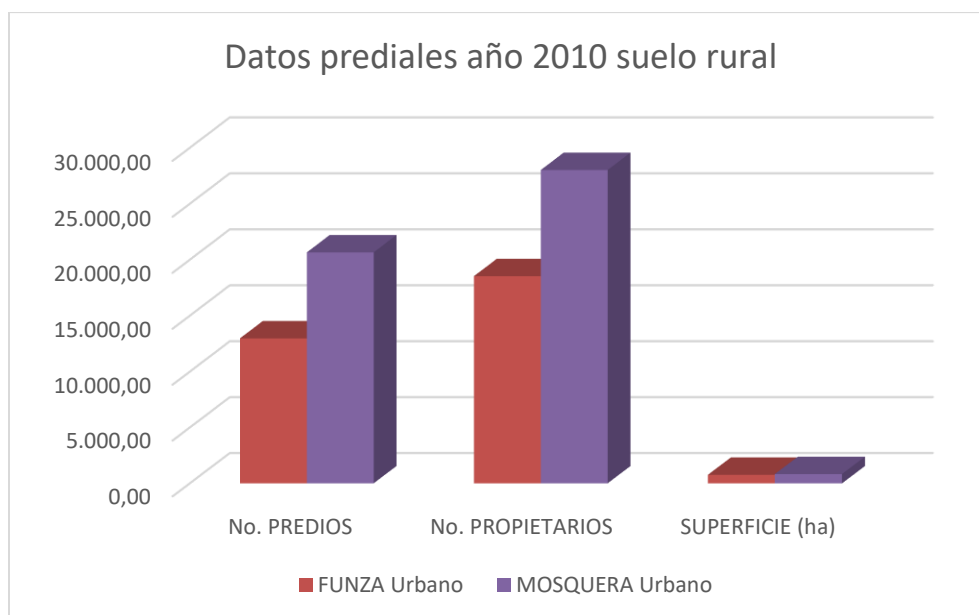
Fuente: elaboración propia, a partir de Datos DANE censo 2005.

Tabla 7. Datos prediales año 2010.

Año	2010			
Municipio	Tipo de predio	N.º predios	N.º propietarios	Superficie (ha)
Funza	Rural	1.163,00	1.438,00	6.120,00
	Urbano	12.975,00	18.532,00	764,00
Mosquera	Rural	1.386,00	1.748,00	9.486,00
	Urbano	20.656,00	28.015,00	829,00

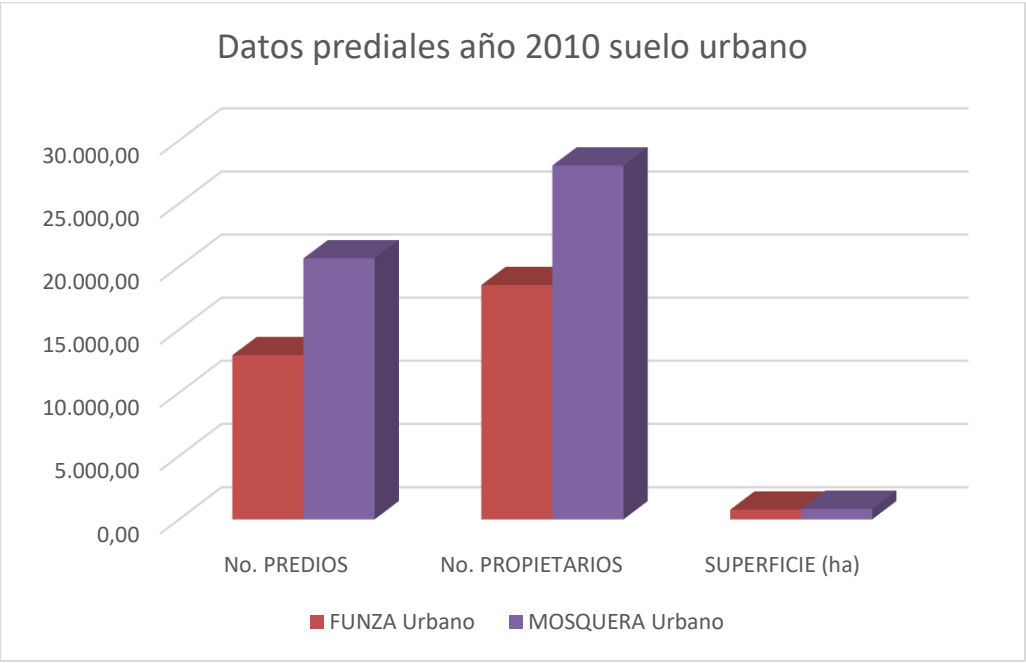
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2010.

Figura 9. Datos prediales año 2010 suelo rural.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2010.

Figura 10. Datos prediales año 2010 suelo urbano.



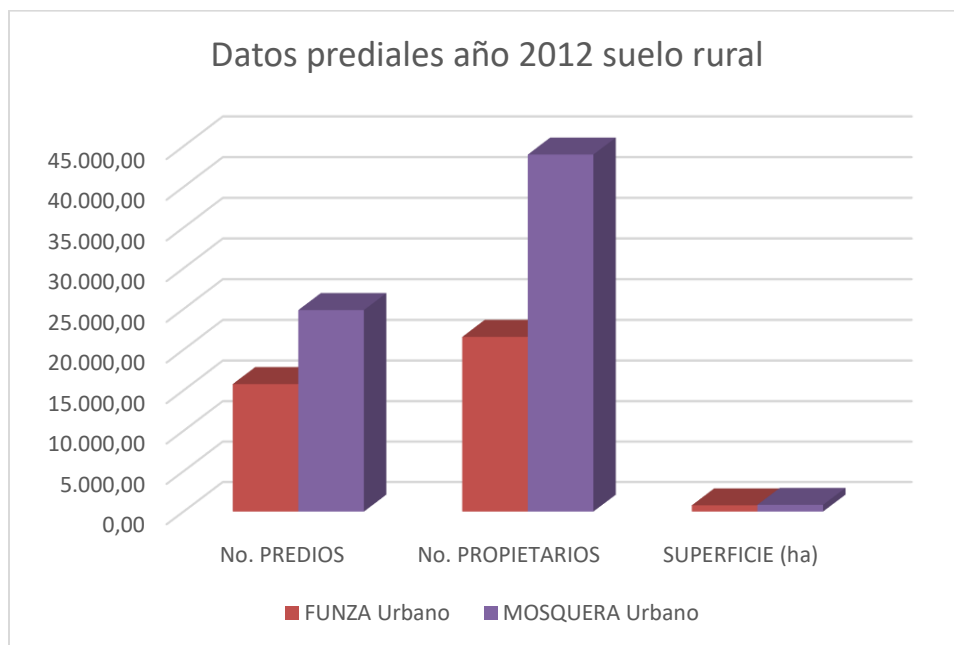
Fuente: elaboración propia, a partir de anuarios estadísticos Cundinamarca 2010.

Tabla 8. Datos prediales año 2013.

Año	2013			
Municipio	Tipo de predio	N.º predios	N.º propietarios	Superficie (ha)
Funza	Rural	1.320,00	1.653,00	6.119,00
	Urbano	15.771,00	21.571,00	771,00
Mosquera	Rural	1.794,00	2.255,00	9.365,00
	Urbano	24.861,00	43.976,00	831,00

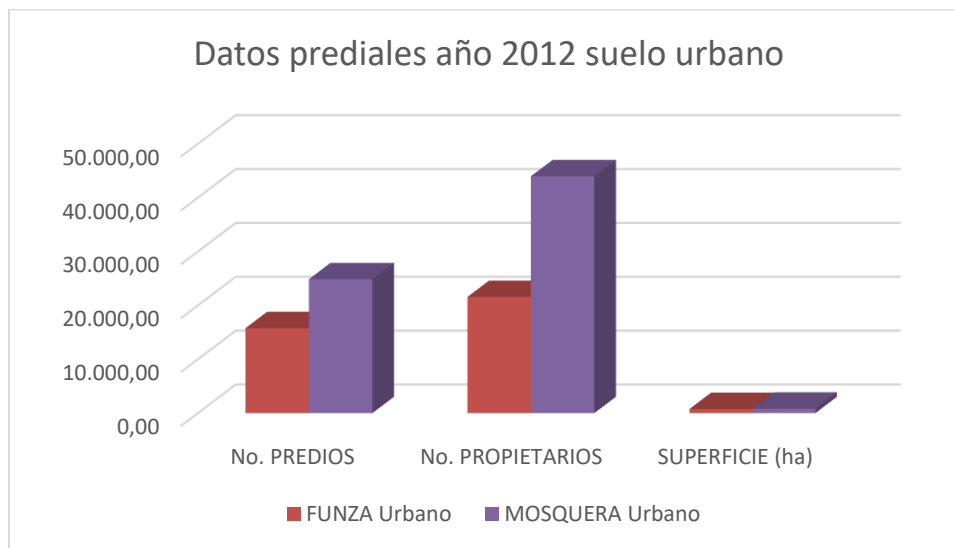
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013.

Figura 11. Datos prediales año 2012 suelo rural.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013.

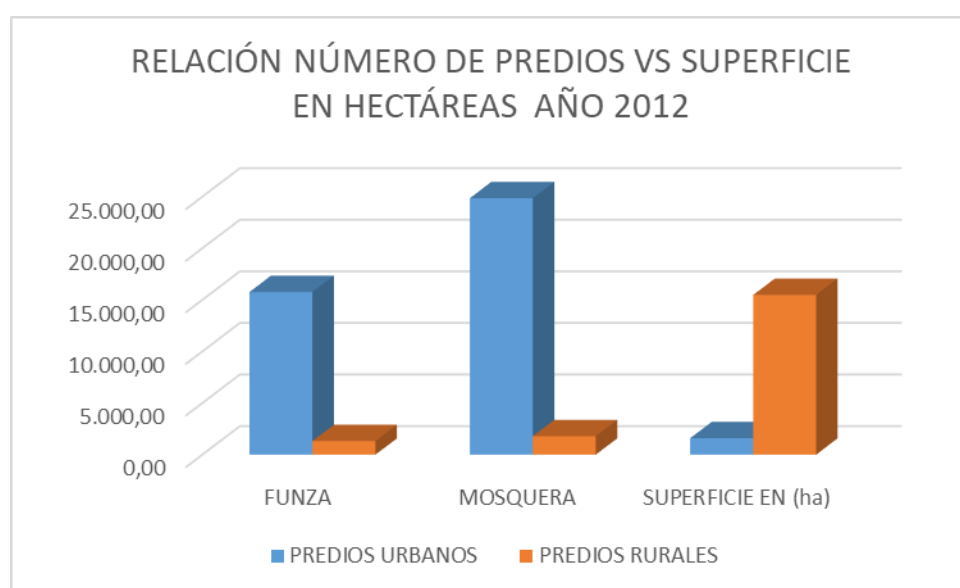
Figura 12. Datos prediales año 2013 suelo urbano.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013.

En los dos municipios de estudio hay un aumento del número de predios rurales y urbanos, desde el 2000 hasta el 2013, no obstante, es importante mencionar que el crecimiento de predios urbanos es mayor respecto a los predios rurales en ambos municipios. Pero en términos de ocupación es mayor el porcentaje en hectáreas de los predios rurales que de los predios urbanos, por lo tanto, aun cuando el número de predios urbanos supera los predios rurales, estos últimos son los que representan espacialmente el mayor porcentaje de territorio.

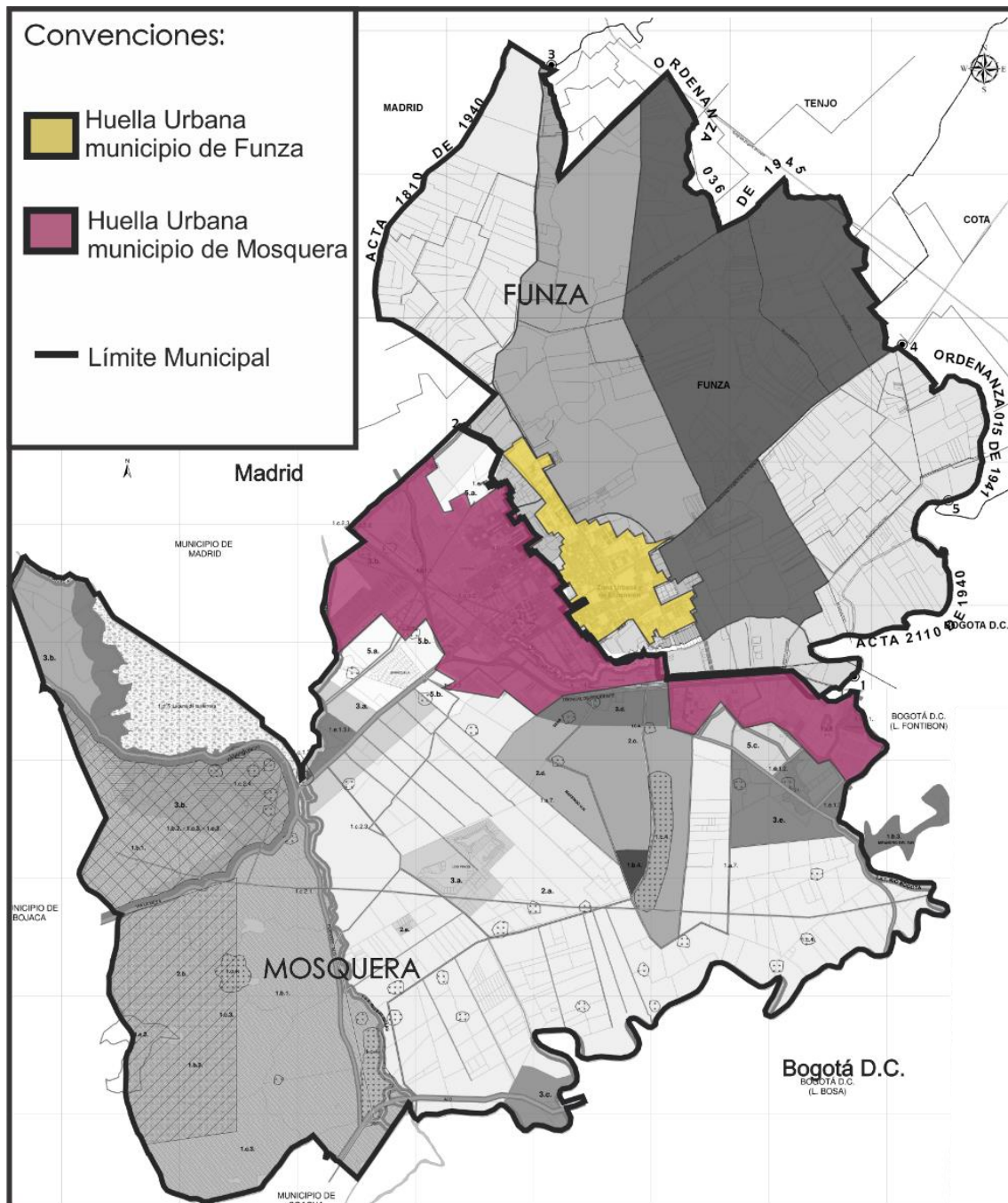
Figura 13. Relación número de predios vs. superficie en hectáreas.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000, 2010, 2011-2013 datos DANE censo año 2005.

Al aumentar el número de predios urbanos y rurales se evidencian los procesos de urbanización. Sin embargo, en el caso del suelo rural es posible identificar un mayor proceso de parcelación el cual, aunque genera un aumento en el número de predios, no genera una disminución considerable en la superficie por hectáreas del suelo rural. De otro lado, teniendo en cuenta que ambos municipios conservan una superficie de suelo rural importante, vale la pena determinar cuáles acciones se adelantarán para la planificación de este tipo de suelos.

Figura 14. Huella urbana en los municipios de Funza y Mosquera.



Fuente: elaboración propia, a partir de cartografía PBOT Funza y Mosquera.

4.1.3 Cobertura de acueducto y alcantarillado

La calidad de los servicios públicos en la actualidad está representada por factores como electricidad, gas, acueducto, alcantarillado e incluso acceso a telefonía e internet; es competencia de los municipios asegurar el acceso a servicios públicos en sus territorios, principalmente, el acceso y la cobertura de acueducto y alcantarillado.

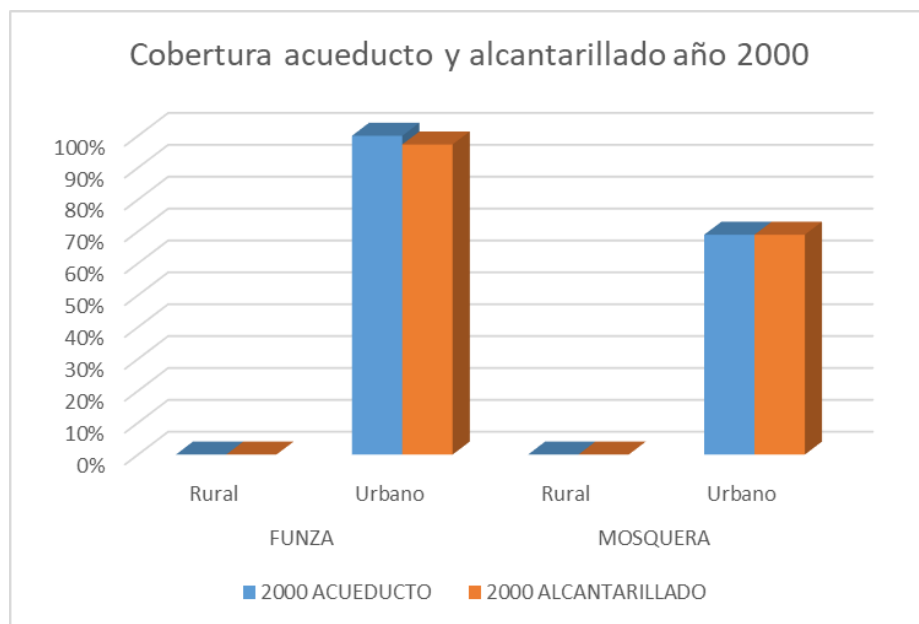
Para analizar la cobertura de acueducto y alcantarillado se tomaron los datos de los anuarios estadísticos del departamento de Cundinamarca para los años 2000, 2010 y 2013.

Tabla 9. Cobertura acueducto y alcantarillado 2000.

Año	2000		
Municipio	Zona	Acueducto	Alcantarillado
Funza	Rural	0%	0%
	Urbano	100%	97%
Mosquera	Rural	0%	0%
	Urbano	69%	69%

Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000.

Figura 15. Cobertura acueducto y alcantarillado año 2000.



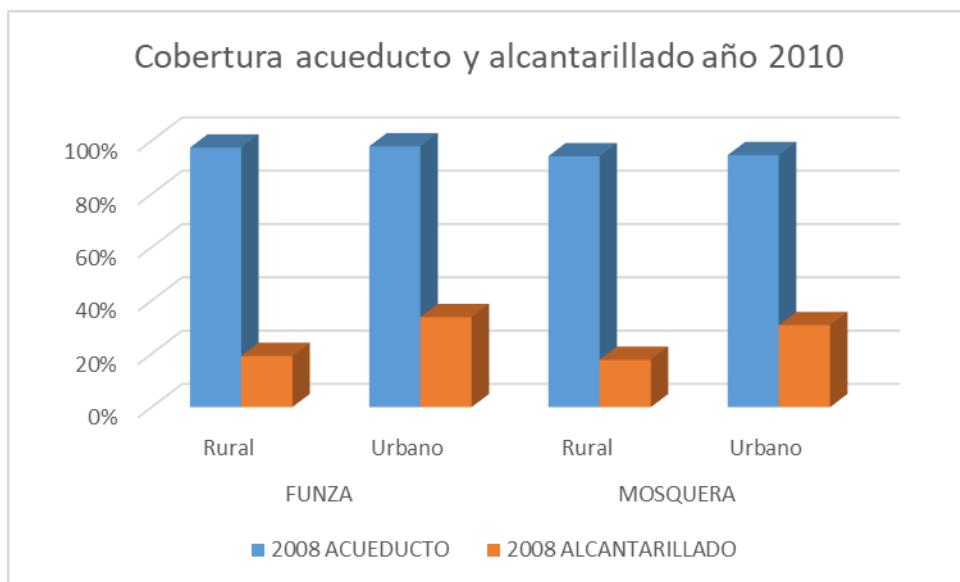
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 1998-2000.

Tabla 10. Cobertura acueducto y alcantarillado 2010.

Año	2010		
Municipio	Zona	Acueducto	Alcantarillado
Funza	Rural	97%	19%
	Urbano	98%	34%
Mosquera	Rural	94%	18%
	Urbano	95%	31%

Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2010.

Figura 16. Cobertura acueducto y alcantarillado año 2010.



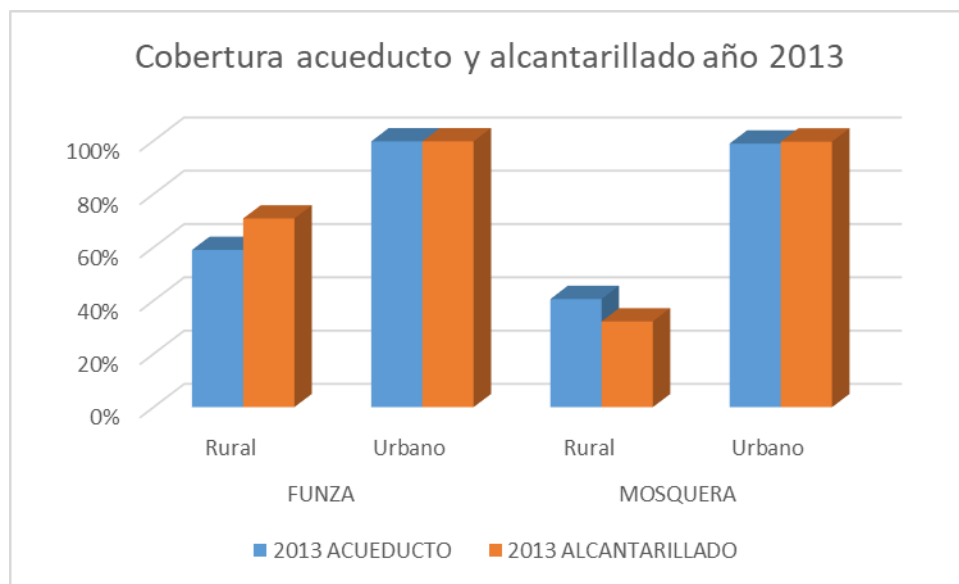
Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2010.

Tabla 11. Cobertura acueducto y alcantarillado 2013.

Año	2013		
Municipio	Zona	Acueducto	Alcantarillado
Funza	Rural	59%	71%
	Urbano	100%	100%
Mosquera	Rural	41%	32%
	Urbano	99%	100%

Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013.

Figura 17. Cobertura acueducto y alcantarillado año 2013.



Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013.

De acuerdo con los datos proporcionados por los anuarios estadísticos del departamento de Cundinamarca, el área rural de los dos municipios no contaba con coberturas de acueducto y alcantarillado en el año 2000, pese a que en las áreas urbanas había un mayor porcentaje de cobertura. En el municipio de Funza cercano al 100% y en el municipio de Mosquera, al 70%, de acuerdo con esto, era un reto para ambas entidades territoriales asegurar a partir del año 2000 una mejor cobertura.

Para el año 2010, se reportó una cobertura cercana al 100% en las áreas urbanas de ambos municipios en lo que se refiere a acueducto, de modo que el acceso a agua potable en el suelo urbano no presenta mayor inconveniente, sin embargo, en el suelo urbano sí había un déficit en la cobertura de alcantarillado, por lo tanto, era importante que ambos municipios contemplaran en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial ampliar las coberturas de estos servicios.

Para el mismo año se presentaron muy bajos porcentajes de cobertura en el suelo rural; hay un aumento considerable frente a la nula cobertura del 2000, no obstante, los

Para el año 2013 se presentó una dinámica similar, ambos municipios alcanzaron porcentajes de cobertura en suelo urbano cercanos al 100%, sin embargo, se siguió presentando un déficit en la cobertura del suelo rural.

Fuente: elaboración propia, a partir de Anuarios Estadísticos de Cundinamarca 2011-2013 y cartografía PBOT municipios de Funza y Mosquera.

A partir del análisis es necesario contemplar en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de ambos municipios el desarrollo de programas y proyectos que extiendan las redes de acueducto y alcantarillado a las áreas rurales, teniendo en cuenta que los porcentajes de cobertura correspondientes a estas zonas son mínimos, sobre todo en el caso del municipio de Mosquera, y aún más con la rapidez de su proceso de urbanización.

Cada uno de los elementos contemplados evidencia la necesidad de incluir en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial estrategias que permitan controlar o hacer seguimiento a los procesos de urbanización, asegurar el acceso de servicios a la población teniendo en cuenta su constante crecimiento y realizar acciones específicas sobre el suelo rural, el cual representa la mayor extensión del territorio en ambos casos de estudio y donde se evidencian los mayores porcentajes de déficit.

4.2 Aplicación de los lineamientos de planificación territorial y modelos de ocupación en los municipios de Funza y Mosquera, Cundinamarca

Para identificar los planteamientos realizados por cada uno de los municipios de estudio, en términos de planificación, se desarrollará el análisis en dos momentos, en primer lugar, la revisión documental de los planes de desarrollo formulados por ambos municipios después de la entrada en vigencia de sus respectivos planes básicos de ordenamiento territorial; y en segundo lugar, una revisión de la literatura de las últimas modificaciones realizadas al documento original del PBOT de cada uno, esto con el fin de identificar cómo responden a la necesidades que se evidencian en análisis de datos realizado y cómo se articulan ambos instrumentos en el desarrollo del ejercicio de planificación.

En el 2004 se formuló el Plan de Desarrollo Municipal “Trabajando en serio por Funza 2004-2008”, el municipio contaba con una población aproximada de 57.281 habitantes, y su carácter era principalmente rural, por lo tanto, la actividad económica predominante en ese momento era la floricultura. En términos urbanos, de forma similar a la escala departamental, las preocupaciones del municipio recaían en la prestación de servicios

públicos domiciliarios y reportaba para el año 2004 una cobertura del 98% en el área urbana.³⁷

En la órbita territorial, el PBOT ya se había formulado y lo que se propone desde el plan de desarrollo municipal es la revisión del mismo y el ajuste a la norma, además, contaba con un componente ambiental importante que enfocaba las acciones hacia la recuperación de humedales y la apropiación de las áreas de protección como escenario adecuados para el ecoturismo. Respecto a la vivienda, el plan promueve la elaboración de un inventario de viviendas provisionales y el fortalecimiento de programas, planes y proyectos que permitan la construcción de viviendas nuevas.

En el año 2008 se formularon los planes de desarrollo municipal “Así recuperamos a Mosquera 2008-2011” y “Funza, ciudad eficiente 2008-2011”. En el caso del municipio de Mosquera el plan de desarrollo se caracterizó por un componente importante en términos de análisis de red vial, fue latente la necesidad del mantenimiento periódico a la infraestructura vial, también había una preocupación por la cobertura de acueducto y alcantarillado teniendo en cuenta un crecimiento poblacional desproporcionado con respecto a las posibilidades físicas del territorio, además, en este se propone la implementación de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado formulado en el 2006, y la atención gradual de las problemáticas que se presenten en la prestación del servicio.

En términos de vivienda, el municipio de Mosquera planteó un acompañamiento técnico para la legalización de predios y la formulación de planes, programas y proyectos que permitieran a un mayor número de habitantes mejorar las condiciones de sus viviendas y además adquirir viviendas propias; en términos de suelo, el plan de desarrollo municipal reconoció que el 67% de su superficie era rural, sin embargo, no propone actuaciones de ordenamiento, planificación o gestión sobre el área rural³⁸.

³⁷ El Concejo municipal de Funza (28 de mayo de 2004). Plan de Desarrollo Municipal “Trabajando en serio por Funza 2004-2007”.

³⁸ El Concejo municipal de Mosquera (30 de mayo de 2008). Plan de Desarrollo Municipal “Así recuperamos a Mosquera 2008-2011”.

De otro lado, el municipio de Funza planteó el Plan de Desarrollo Municipal “Funza, ciudad eficiente” en términos de planificación territorial, este hizo énfasis en la oferta y prestación de servicios públicos domiciliarios, partiendo del suministro de agua potable y alcantarillado y de la implementación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, adicionalmente, era necesario generar equipamientos para el desarrollo de una ciudad eficiente y fortalecer el espacio público municipal como elemento articulador de lo espacial y apropiación de este por parte de la población.

Este es quizás el único plan de desarrollo municipal que esperaba mejorar la normatividad urbana para optimizar su desarrollo y usar herramientas como los planes maestros para mejorar también la planificación del territorio. Sin embargo, como se mencionó inicialmente no existe una evidencia en términos documentales donde se establezca que el municipio consiguió el cumplimiento de esos objetivos.³⁹

Finalmente, en el 2011, se formulan los planes de desarrollo municipal: “Gobierno siempre en marcha: Mosquera, ciudad de oportunidades 2011-2016” y “Funza avanza, con garantía de ciudad”. En el caso de Mosquera, el plan de desarrollo estableció un eje estratégico denominado ‘obras, organización y región en marcha’ donde a partir del diagnóstico en términos de infraestructura y servicios públicos, planeación, ordenamiento territorial y vivienda se establecieron una serie de estrategias cuyo objetivo era la consolidación de un territorio moderno que articulara los equipamientos municipales, la infraestructura vial y el espacio público, con la prestación de servicios; y por otro lado, gestionara el ordenamiento del territorio, la planeación y generación de vivienda a partir de sistemas de información.⁴⁰

En el caso de Funza, el plan de desarrollo municipal formulado en el 2011 hizo énfasis en el ordenamiento del territorio a partir de la adopción de un modelo de ocupación, donde se tuvieran en cuenta servicios públicos, infraestructura, agua y saneamiento básico; una organización de los procesos de urbanización y, finalmente, la atención y prevención de

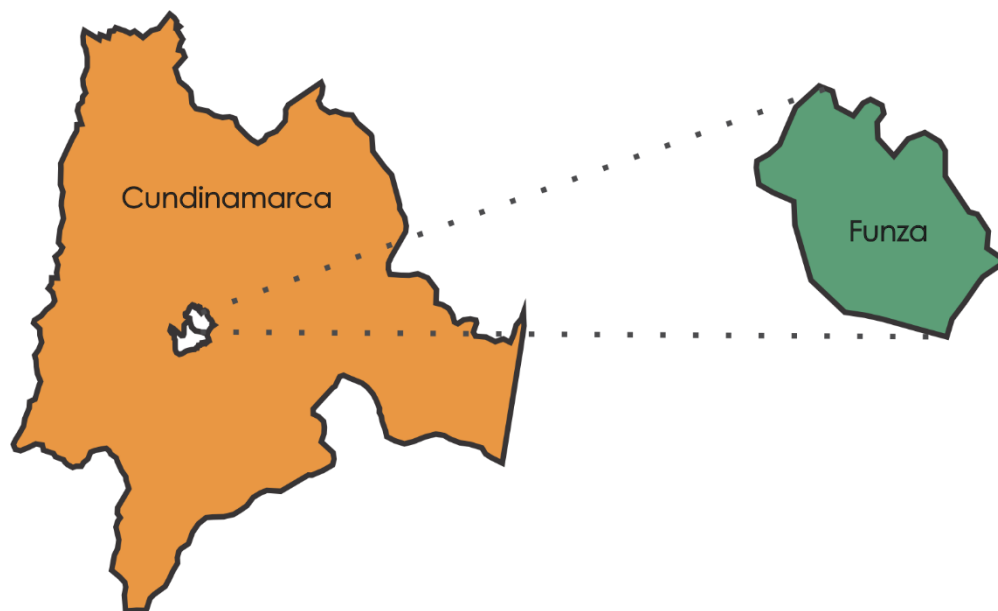
³⁹ El Concejo Municipal de Funza (23 de mayo de 2008). Plan de Desarrollo Municipal “Funza, ciudad eficiente 2008-2011”.

⁴⁰ El Concejo Municipal de Mosquera (14 de mayo de 2012). Plan de Desarrollo Municipal “Gobierno siempre en marcha, Mosquera ciudad de oportunidades 2012-2015”.

desastres. En el caso de los últimos planes de desarrollo mencionados no existieron estrategias específicas que permitieran identificar la gestión de la entidad territorial en aras del cumplimiento de los objetivos propuestos⁴¹.

4.2.1 Modelo de ocupación territorial municipio de Funza:

Figura 19. Localización municipio de Funza en el departamento.



Fuente: elaboración propia.

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Funza es adoptado mediante el Decreto 0140 del 13 de septiembre del 2000, en la última modificación realizada por la administración municipal mediante el Acuerdo N.º13 de 2014 se hizo referencia a la necesidad de realizar un cambio de suelo teniendo en cuenta el déficit cualitativo y

⁴¹ El Concejo Municipal de Funza (abril de 2012). Plan de Desarrollo Municipal “Funza avanza, con garantía de ciudad 2012-2015”,

cuantitativo de vivienda, el cual requiere especial atención porque para el desarrollo de la misma es necesaria la habilitación de nuevos suelos urbanos, destinados a la ejecución de dichos proyectos⁴².

El Acuerdo 013 de 2014 estableció una serie de normas urbanísticas especiales para los suelos sobre los cuales se realizaría el cambio de uso; estableciendo densidad, áreas de cesión, índices de edificabilidad, áreas de manzanas, antejardines y equipamientos comunales privados, sin embargo, no modificaba esencialmente los contenidos del PBOT formulados en el 2000.

En el documento técnico de análisis elaborado por la Alcaldía Municipal en noviembre de 2012, para la modificación del PBOT, se consideraba que el municipio de Funza debido a su cercanía con la ciudad de Bogotá era un territorio apto para el desarrollo de vivienda y la comercialización de productos, sin embargo, también enfrentaba la presión de consolidarse como un territorio urbano cuya vocación era principalmente rural y agrícola, además también enfrentaba problemas ambientales como la contaminación del Río Bogotá y el sistema de cuerpos de agua que lo integran y forman parte del territorio municipal (Alcaldía Municipal de Funza, 2012).

Además de la centralidad del territorio, y los problemas ambientales que enfrentaba, Funza forma parte del Corredor Industrial de la Sabana, un grupo de municipios ubicados relativamente cerca de Bogotá donde se genera todo el desarrollo industrial, por lo tanto, hay una fuerte tendencia a destinar suelos para el uso industrial y así responder a la demanda de la capital del país⁴³; un ejemplo esclarecedor de ello es el desarrollo del Megaproyecto Celta, un área industrial que colinda con la zona industrial del municipio de Tenjo y cuenta con acceso a través de la autopista hacia Medellín.

⁴² El Concejo Municipal de Funza (noviembre 08 de 2014) Por medio del cual se modifica el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Funza, Cundinamarca, con fundamento en lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012.

⁴³ Alcaldía Municipal. (2012). Documento Técnico de Soporte, modificación excepcional al Plan Básico de Ordenamiento Territorial Decreto 0140 de 2000, Municipio de Funza, Cundinamarca. (2012).

El modelo del territorio se enfocaba en 8 objetivos:

1. Alcanzar un lugar privilegiado en la región.
2. Conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, teniendo en cuenta el aprovechamiento y la protección de recursos naturales.
3. Generar un modelo urbano concentrado que incluya un trabajo articulado con los municipios de Mosquera y Madrid, los cuales presentan procesos de conurbación para generar una centralidad urbana regional.
4. Desarrollar espacios públicos, como un elemento articulador y ordenador del territorio.
5. Fortalecer del desarrollo agroindustrial.
6. Alcanzar una cobertura de servicios públicos cercana al 100% y un desarrollo vial por encima del 82,5%.
7. Consolidar el territorio como un centro de investigación y transformación agrológica.

Para cumplir estos objetivos, el municipio enfocaba sus esfuerzos en cuatro elementos distribuidos en acciones puntuales sobre el suelo rural y urbano: vivienda, espacio público, equipamientos e infraestructura vial.

- Vivienda: pese al déficit de vivienda referido en el Acuerdo 013 de 2014, el municipio propuso como estrategia para alcanzar un desarrollo más equitativo, una política restrictiva en cuanto al desarrollo de proyectos de VIS y VIP, teniendo en cuenta que los proyectos formulados hasta el año 2012 sobrepasaban en un 185% la demanda de vivienda y un 21% las proyecciones de población (Alcaldía de Funza, 2012). Por lo tanto, el municipio concentraba sus esfuerzos en fortalecer las viviendas ya existentes, destinar los recursos al mejoramiento de vivienda en términos cualitativos, limitar los nuevos desarrollos urbanos a viviendas de estratos altos que permitan equilibrar las cargas del territorio y promover la creación de una entidad municipal que ejecutara y controlara la política de VIS de acuerdo a lo establecido por las normas nacionales (Alcaldía de Funza, 2012).

- Espacio público: el documento técnico hizo un énfasis importante en la consolidación de un espacio público de mínimo 15 m por habitante, así como la construcción de 33.000 m² distribuido en plazoletas, parques, alamedas, entre otros, además se calculan un total de 158.570 m² de áreas de cesión tipo A. Paralelo al desarrollo de espacios públicos está el aprovechamiento de la estructura ecológica del municipio como un elemento adicional del espacio público, partiendo de algunos elementos de protección que no están claramente definidos, pero incluyendo una serie de parques lineales que se articulan con la estructura ecológica existente y que tienen un carácter regional (Alcaldía de Funza, 2012).
- Equipamiento: respecto a los equipamientos, la administración hizo referencia a proyectos que venían desarrollándose como: el Colegio Técnico Industrial Bicentenario, la Mega Biblioteca Municipal, la Estación de Policía, la nueva Plaza de Mercado y el Centro Integral para la Primera Infancia. Todos ellos fueron ejecutados en un 100% para el 2017 (Alcaldía de Funza, 2012).

Adicionalmente, existía una preocupación por aumentar los equipamientos sociales como: infraestructura para la prestación de servicios educativos, servicios de salud, servicios culturales y deportivos, así como algunos equipamientos de orden institucional.

- Infraestructura vial: respecto a este ítem, el municipio evidenció una preocupación particular por llegar a un acuerdo con la concesión a DEVISAD y el departamento para la ejecución de una rotonda en la calle 15 con carrera 9, un sector neurálgico del municipio donde se concentra la mayor parte del tráfico vehicular (Alcaldía de Funza, 2012). A la fecha se han desarrollado procesos de semaforización y se han priorizado otros proyectos de infraestructura que no se relacionan estrictamente con este punto nodal. De otro lado, se evidencia la incapacidad del municipio de adelantarlos debido a la jurisdicción de la vía.

Partiendo del análisis sectorial que realizó el municipio en términos de los atributos urbanos antes mencionados se puede evidenciar una clara articulación con los lineamientos que

surgen desde la escala nacional en el Salto Social pasando por el Conpes 3305 y de acuerdo con las competencias que le confieren la Constitución Política y el Régimen municipal a este ente territorial.

Ahora bien, el municipio definió en sus estrategias de gestión la promoción de proyectos, la definición de actores para el desarrollo del territorio, la determinación de mecanismos e instrumentos de gestión y el fortalecimiento de la oficina asesora de planeación municipal, no obstante no enfatizó en cuales acciones se desarrollarían en cada estrategia. Respecto a los instrumentos se mencionan todos los propuestos por la Ley 388 de 1997, unidades de planeamiento rural (UPR), planes parciales (PP), unidades de actuación urbanística (UAU), entre otros. Pese a toda esta infraestructura solo se definen los siguientes planes parciales y macro proyectos:

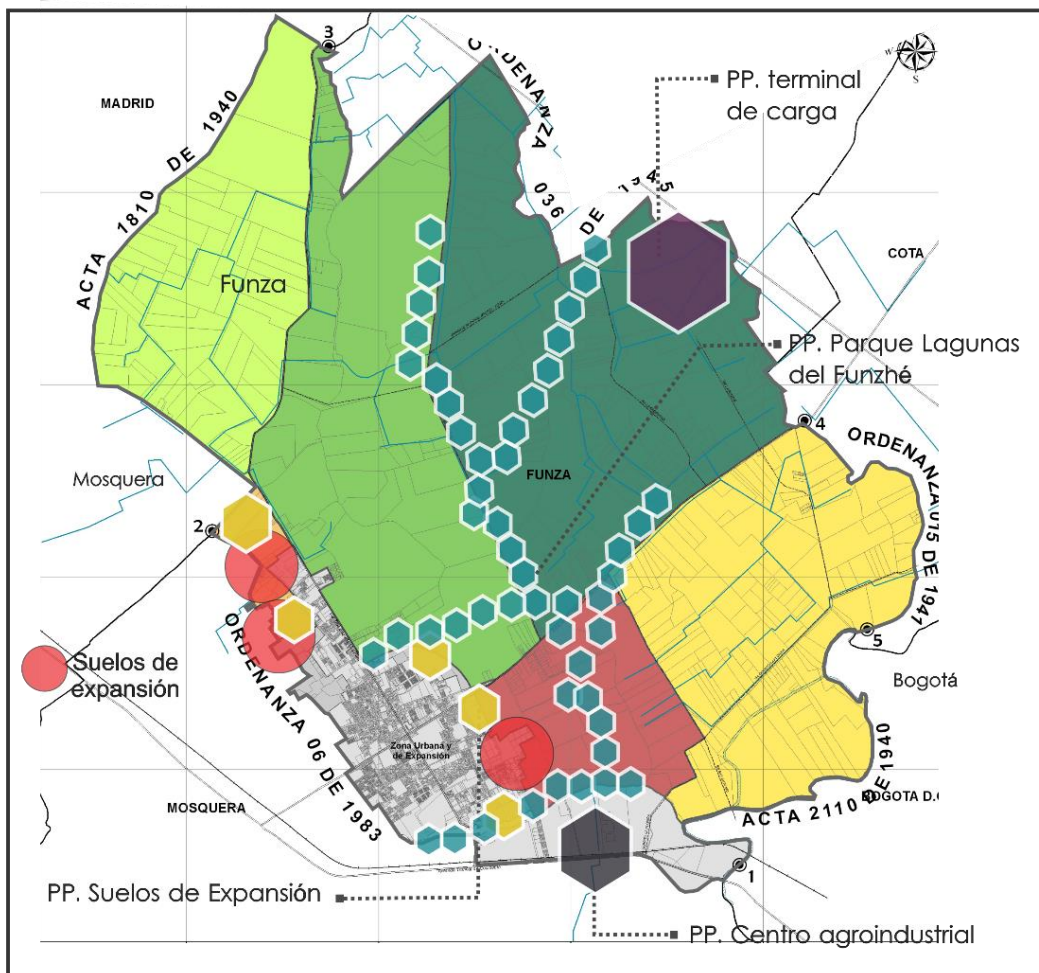
Planes parciales:

1. Plan Parcial Parque de las Lagunas de Funzhé. En formulación.
2. Plan Parcial de Celta-Villa Ángela-Los Claveles. Aprobado.
3. Plan Parcial Suame -La Aurora. Aprobado.
4. Plan Parcial Siete Trojes. Aprobado.
5. Plan Parcial Proyecto Centro Agroindustrial. Aprobado.

Macro proyectos:

1. Distrito de riego de la Ramada. (Promovido por la CAR)
2. Variante Circunvalar conurbación Funza-Mosquera.
3. Cementerio regional.

Figura 20. Localización de los planes parciales en el municipio de Funza.



Fuente: elaboración propia, con base a cartografía PBOT Funza.

En conclusión, el modelo de ocupación del municipio de Funza responde a las dinámicas regionales y municipales identificadas a través del documento de soporte. A través del PBOT es latente el esfuerzo por la utilización de los instrumentos propuestos por la Ley 388 de 1997, principalmente, en la formulación de diferentes planes parciales únicamente en términos de desarrollo de suelo urbano y suelo de expansión.

Respecto al suelo rural hay una incipiente ordenación del territorio; aun cuando se mencionaba la utilización de instrumentos como las UPR, estas no se han definido, y el

diagnóstico en términos de lo rural no permite identificar un desarrollo más allá de la identificación de cuatro centros poblados: el Coclí, Tienda Nueva, el Papayo y el centro poblado Sector los Pinos San Antonio (Alcaldía de Funza, 2012).

De otro lado, la oferta de servicios reporta una cobertura aproximada del 95%, sin embargo, en áreas rurales es muy difícil determinar la gestión. En términos de vivienda se puede afirmar que hay aproximadamente 7.020 viviendas nuevas (Alcaldía de Funza, 2012) que corresponden al crecimiento poblacional y a la demanda del 2012, pero que para efectos del año 2017 seguramente requieren una nueva revisión y diagnóstico, teniendo en cuentas las proyecciones de crecimiento poblacional y el déficit de vivienda.

Adicionalmente, hay proyectos cuyo desarrollo no se ha gestionado, bien sea porque por las condiciones del territorio ya no son acordes con la vocación del mismo, por ejemplo, el Parque Lagunas del Funzhé cuya visión comprende la conexión a escala regional con municipios como Mosquera y Madrid.

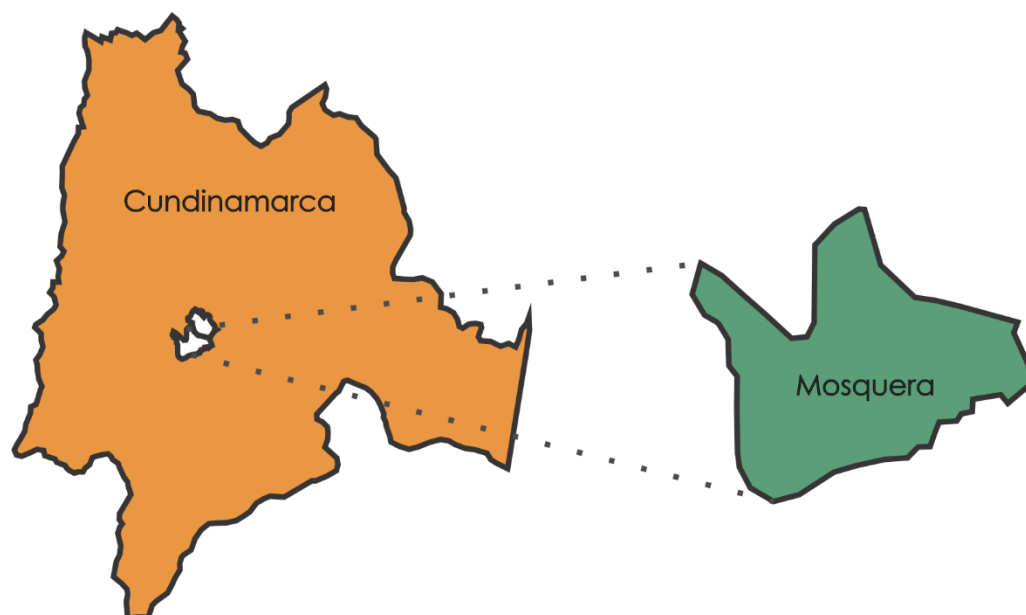
El cementerio municipal es un proyecto que está sujeto a una acción popular que ordena su reubicación pese a que los predios que fueron elegidos para tal fin en la actualidad no cuentan con las características idóneas, por lo tanto, los promotores del proyecto en este momento lo mantienen suspendido (Alcaldía de Funza, 2012). También se mencionan proyectos como el matadero y la agropolis regional, sin embargo, a pesar del carácter rural de una gran extensión del territorio la vocación del mismo ya no es agrícola. Este tipo de elementos demuestran la desarticulación que presentan los planes de ordenamiento con las realidades territoriales, por lo menos en el caso particular del municipio de Funza.

En relación con los lineamientos de planificación dados por la escala nacional, Funza cumple en su totalidad con la formulación de estrategias y planes que se articulan con el marco normativo vigente, tanto en sus planes de desarrollo, como en sus planes de ordenamiento; pero el principal problema de desarticulación se presentó entre el plan de ordenamiento formulado en el año 2000 y los planes de desarrollo que se formularon con posterioridad.

Teniendo en cuenta los periodos constitucionales que representa cada uno, es importante que la entidad territorial contemple los elementos que forman parte del plan de ordenamiento territorial antes de la formulación del plan de desarrollo. De otro lado, el proceso de urbanización que ha sufrido el municipio, y las necesidades que hay en términos de coberturas de servicios públicos, son elementos a tener en cuenta en ambos instrumentos de planificación. Aunado a esto, la ausencia de una modificación sustancial al PBOT impide que se articulen ambas herramientas. Por ello es necesario de acuerdo con las dinámicas que evidencia el territorio, reformular los contenidos del PBOT para ajustarlos a las necesidades reales del municipio.

4.2.2 Modelo de ocupación territorial municipio de Mosquera:

Figura 21. Localización del municipio de Mosquera en el Departamento.



Fuente: elaboración propia.

Mediante el Acuerdo 001 del 23 de febrero del 2000 , el municipio de Mosquera formuló la versión inicial del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, siguiendo los parámetros de la Ley 388 de 1997, en este momento el territorio tenía una vocación agroindustrial y

reconoció a través del acuerdo que el municipio no contaba con las capacidades para desarrollar la totalidad de iniciativas que surgen a partir del diagnóstico territorial, y que para el desarrollo esperado era necesaria una labor en conjunto con la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito y principalmente los municipios de Funza y Madrid⁴⁴.

En el acuerdo del 2000, el municipio evidencia la necesidad de desarrollar dos planes parciales que permitirían el desarrollo de un proyecto enfocado en la protección de la estructura ambiental denominado parque Ciénaga del Gualí, así como el ajuste de los usos del suelo en los terrenos colindantes con la ciudad de Bogotá teniendo en cuenta el proceso de conurbación, el Plan Parcial de Puente grande y el Plan Parcial de Manaos.

De otro lado, mediante el Acuerdo 032 del 23 de diciembre del 2013 se realiza la última modificación del PBOT, cuya principal justificación fue la actualización normativa en términos urbanos que sufrió el territorio nacional y donde se definen como determinantes para la revisión y modificación del plan los siguientes puntos:

1. Gestión del riesgo
2. Clasificación del suelo
3. Sistema ambiental
4. El Plan Vial municipal

A partir de la revisión de estos cuatro elementos el municipio propone un modelo territorial enfocado en los siguientes componentes⁴⁵:

1. Desarrollo industrial de la Sabana Occidente.
2. Conurbación en los límites con el municipio de Funza y la ciudad de Bogotá.
3. Actividad urbana residencial y su relación con la región Occidente.

⁴⁴ Acuerdo n° 001 de 2000. Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca.

⁴⁵ Acuerdo n° 32 de 2013. Por el cual se adopta la revisión y ajustes del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera Cundinamarca.

Los objetivos estratégicos para dar cumplimiento al modelo propuesto son los ejes económicos de productividad urbana y rural. De acuerdo con esto, en el documento técnico de diagnóstico hay un análisis importante de las condiciones del territorio en términos urbanos y rurales, que deja como resultado tres elementos para estructurar los tipos de intervención que permitirán el cumplimiento del modelo propuesto: 1. La protección del medio ambiente, 2. La provisión y optimización de infraestructura, representadas en el desarrollo vial, la infraestructura de servicios, el espacio público y el desarrollo e equipamientos, y, finalmente, 3. La articulación de asentamientos y centralidades urbanas.

Pese a que la estructura del acuerdo responde al componente general, el componente urbano y el componente rural propuestos por la Ley 388 de 1997, en el caso del municipio de Mosquera hay un análisis interesante en términos de las necesidades del territorio que está representado más allá de la clasificación y tratamiento de suelos, así como la formulación de normas urbanísticas, porque se identifican áreas estratégicas de intervención territorial como se explicará adelante.

Inicialmente, se identifican una serie de modificaciones necesarias en el uso del suelo que responden a dinámicas del territorio, de modo que se incorporan al perímetro urbano una serie de áreas ya desarrolladas y, por lo tanto, se identifican nuevos suelos de expansión urbana, áreas de protección ambiental, las cuales pretenden aprovecharse como espacios para el disfrute de la población y elementos articuladores del territorio. Paralelamente, se identifican en términos de la gestión del riesgo zonas inundables, donde se requiere la reubicación de centros poblados y desarrollos urbanos, así como la regulación de rondas de protección en términos de humedales y cuerpos de agua (Acuerdo 032, 2013).

En términos del modelo de ocupación, se identifican como áreas urbanas del municipio el área urbana Central y el área urbana corredor de Occidente, para cada una se proponen una serie de piezas urbanas, las cuales se desarrollan de forma independiente, al ser áreas urbanas que ya cuentan con un desarrollo, la intervención se relaciona con la ampliación de la capacidad instalada y la implementación de los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado (Acuerdo 032, 2013).

A partir de los elementos estructuradores que se mencionaron anteriormente, el acuerdo identifica y propone una serie de componentes que hacen referencia al sistema funcional y de servicios del municipio, entre ellos contempla, en primer lugar, el sistema de movilidad, el cual de acuerdo con el documento contempla todas las vías existentes en el municipio y para su desarrollo se hace necesaria la formulación del plan de movilidad de conformidad con la Ley 105 de 1993. Pero, adicionalmente, incluye el transporte de pasajeros entre el municipio y el distrito, por ello se menciona el tren ligero, un proyecto que se adelanta desde la escala departamental y para el cual se aprueban recursos en el 2017 mediante el Conpes 3882.

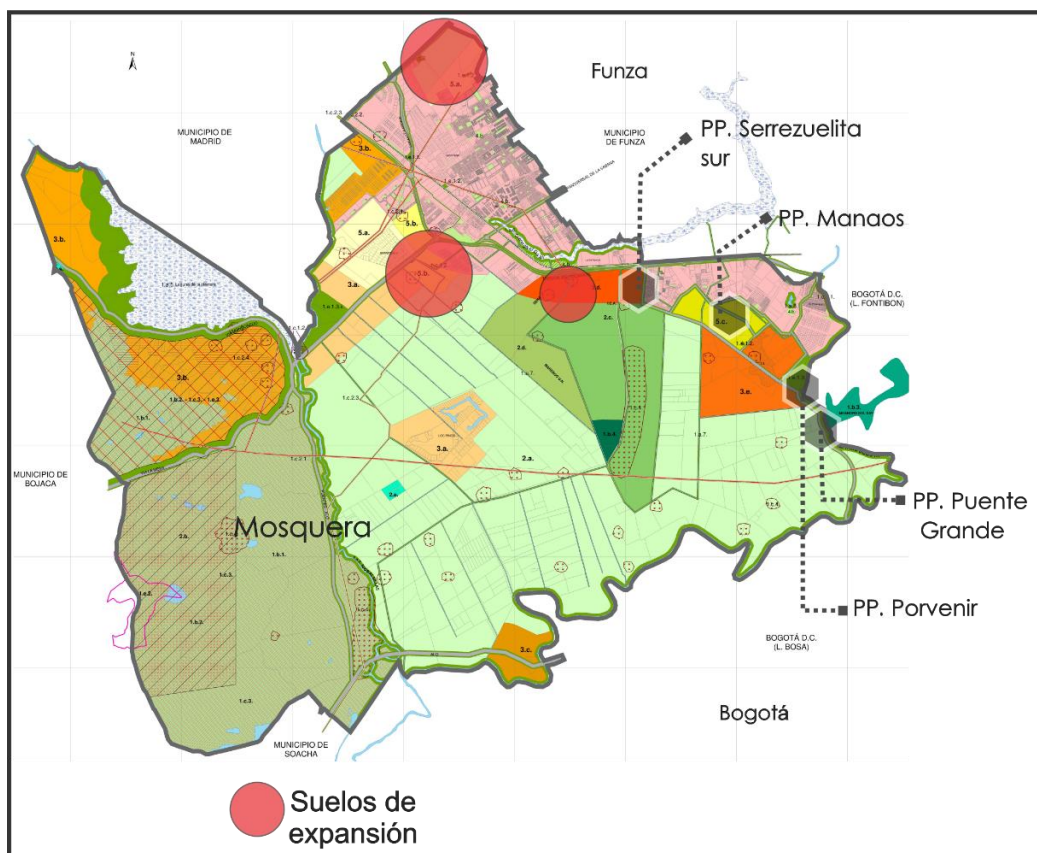
En segundo lugar, en el sistema de servicios públicos las estrategias se concentran en la racionalización y estructuración de la prestación de los diferentes servicios, y solo se refiere a la cobertura del área urbana del municipio. En tercer lugar, el sistema municipal de centralidades y equipamientos, aquí se identifican una serie de centralidades regionales que incluyen ítems como: el tren de cercanías, la zona de innovación tecnológica ICA, la plataforma de servicios ALO y en términos municipales la terminal de transporte, el centro fundacional y la zona recreativa Puente Grande.

Finalmente, respecto a los instrumentos que permitirán el desarrollo de las estrategias mencionadas, el acuerdo propone el uso de los instrumentos de gestión y actuación como el reparto de cargas y beneficios, las cesiones, los derechos de preferencia, entre otros, expuestos por la Ley 388 de 1997, y, además, contempla como instrumentos de planeamiento y actuación: las unidades básicas de planeamiento (UBP), las fichas normativas, los planes parciales (PP), las unidades de planeamiento rural (UPR), planes de regularización y manejo (PRM). El acuerdo hace énfasis en las áreas susceptibles de desarrollo mediante plan parcial en suelo de desarrollo urbano y en suelos de expansión, entonces se identifican 6 planes parciales, sin embargo, no es clara la etapa en la que se encuentran en términos de formulación, aprobación e implementación⁴⁶:

⁴⁶ Acuerdo n° 32 de 2013. Por el cual se adopta la revisión y ajustes del Plan Básico de Ordenamiento territorial del municipio de Mosquera Cundinamarca.

1. Plan Parcial Praderas en la UBP Terminal.
2. Plan Parcial Serrezuelita Sur en la UBP la Estancia.
3. Plan Parcial Manaos en la UBP Diamante.
4. Plan Parcial Cerritos en la UBP Pesquera.
5. Plan Parcial Puente Grande en la UBP Porvenir.
6. Plan Parcial Porvenir en la UBP Porvenir.

Figura 22. Localización de planes parciales en el municipio de Mosquera.



Fuente: elaboración propia con base a la cartografía del PBOT Mosquera.

En términos del ordenamiento rural del municipio hay 4 centros poblados los cuales no cuentan con una estructura de servicios: Centro Poblado Los Puentes, Centro Poblado Parcelas y Centro Poblado Penca; para su intervención el municipio contempla el desarrollo de equipamientos y estrategias que permitan asegurar en estos espacios una

oferta de servicios, sin embargo, no se mencionan planes o proyectos específicos al respecto.

Las intervenciones para alcanzar el modelo de ordenamiento propuesto y consecuentemente para el desarrollo de las zonas urbanas del municipio son la consolidación de espacios públicos con un criterio de mínimo 10 m² por habitante, además del desarrollo de proyectos estratégicos como: Parque Integral sector Nororiental, Plan Integral sector Puente Grande, Ciénaga de Gualí,. Además, nuevamente se menciona el desarrollo del tren ligero como un elemento de vital importancia para responder a las necesidades de transporte del municipio, y respecto a los servicios públicos en el área urbana del municipio se necesita realizar intervenciones prioritarias en la red de alcantarillado de aguas lluvias, debido a los constantes problemas de inundación.

Para el caso del municipio de Mosquera se han definido las siguientes Unidades Básicas de Planeamiento:

1. UBP Poblado.
2. UBP Praderas.
3. UBP Trébol.
4. UBP Gualí Central.
5. UBP Diamante.
6. UBP Zona Franca-Montana.
7. UBP Terminal.
8. UBP Salesianos.
9. UBP Núcleo Fundacional.
10. UBP La Estancia.
11. UBP Pesquera.
12. UBP Porvenir.
13. UBP Siete Trojes.
14. UBP Serrezuela.
15. UBP La Fragua.
16. UBP San Francisco.

Finalmente, el municipio de Mosquera contempla en el Acuerdo 032 de 2013 las siguientes políticas:

- Política de fomento y gestión ambiental, la cual prioriza el desarrollo de proyectos de recuperación ambiental, saneamiento hídrico y reforestación en tres áreas específicas: Ciénaga del Gualí, Humedal de la Tingua y Laguna de la Herrera.
- política del sistema de infraestructura vial y de transporte, donde los proyectos priorizados son la recuperación de 35.000 m² de pavimentos, la construcción de espacio público y el mantenimiento de ciclo rutas, y la ampliación de la malla vial en un 7,14%.
- Política del sistema de equipamientos y espacio público que prioriza la elaboración de estudios y diseños para la construcción de dos centros de desarrollo integral, un centro de atención municipal especializado, la construcción de 3.000 m² de andenes y alamedas y la construcción y dotación de la nueva sede de la ESE María Auxiliadora.
- Política del sistema de infraestructura del servicios públicos que prioriza la construcción de alcantarillados, la ampliación de la capacidad de bombeo, la optimización de los sistemas de alcantarillado, la red de acueducto en los centros poblados rurales donde no existe cobertura, y proyecta una cobertura del 100% en el área urbana.
- Política de asentamientos y vivienda que contemplan proyectos de reubicación de las viviendas ubicadas en las zonas inundables, el desarrollo de un proyecto de VIP en el casco urbano central del municipio, un plan de mejoramiento de vivienda y un plan de embellecimiento de fachadas.
- Política de áreas de riesgo y amenaza, esta política contempla la identificación del riesgo, el potencial de afectación en términos espaciales y temporales, las medidas

apropiadas para su mitigación y prevención, así como el diseño de acciones de respuesta, y, finalmente, la actualización del Plan Municipal de Gestión del Riesgo.

- Política de inmuebles de desarrollo prioritario, cuyo proyecto principal es la ampliación, dotación y construcción de la nueva sede de la ESE María Auxiliadora, teniendo en cuenta que la infraestructura existente no cubre las necesidades de la población del municipio, dado el incremento poblacional.

En términos del modelo territorial del municipio de Mosquera es posible afirmar que su formulación obedece a un estudio profundo de las características del territorio, y adicionalmente, utiliza las herramientas que brinda la Ley 388 para la formulación de estrategias y acciones que permitan alcanzarlo, ahora bien, el modelo propuesto cuenta con una particularidad y es que establece estrategias que son aplicables a largo plazo, pero prioriza proyectos que son realizables en el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo “Gobierno Siempre en Marcha: Mosquera, Ciudad de Oportunidades 2012-2015”.

De otro lado, se presentan una serie de imprecisiones respecto al estado de las acciones propuestas en el Acuerdo, en términos de implementación; sin embargo, es un modelo pensado para el territorio y articulado con el plan de desarrollo municipal que cuenta con un elemento de mucha fuerza: el programa de ejecución, a diferencia del municipio de Funza, ya que desde la revisión documental es posible afirmar que el PBOT de Mosquera parte de la formulación, implementación y seguimiento de aproximadamente siete políticas para el cumplimiento del modelo de ocupación que propone y para la atención de las necesidades que se identifican en el documento técnico.

El principal déficit en términos del PBOT del municipio de Mosquera es la planificación del suelo rural, de forma similar al caso del municipio de Funza, se menciona la utilización de instrumentos como las unidades de planificación rural (UPR) pero no se identifican ni se incluyen dentro del programa de ejecución, por lo tanto, pese al porcentaje de suelo rural con el que cuenta el municipio la planificación se centra en el ámbito urbano.

Respecto a los modelos territoriales que presentan los dos municipios de estudio es posible concluir que en el caso de Funza no existe una articulación clara entre los planes de desarrollo formulados y su respectivo plan de ordenamiento territorial, en estos términos, su plan de desarrollo responde a las necesidades que evidencia el municipio durante un periodo específico de gobierno, mientras el PBOT requiere una análisis mucho más profundo que depure aquellos proyectos que ya no son ejecutables teniendo en cuenta las particularidades del territorio y el cambio en sus dinámicas desde el primer documento formulado en el 2000.

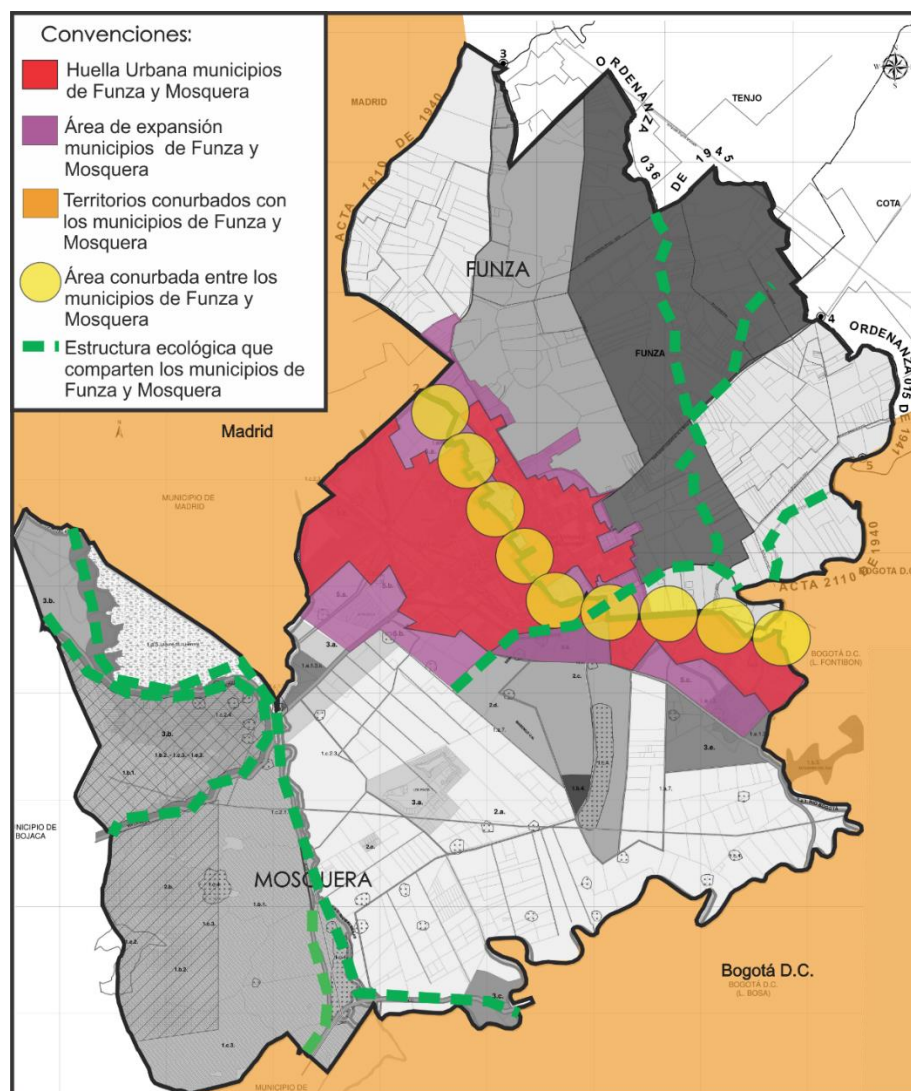
En el caso del municipio de Mosquera hay una mayor articulación con los cambios que ha sufrido el ente territorial desde el primer PBOT formulado, de hecho se evidencia un ejercicio de identificación de áreas del territorio susceptibles a intervención y una clasificación de zonas de planificación que facilita el desarrollo óptimo del modelo de ocupación propuesto, además, se visibiliza desde la administración municipal el cambio en la vocación del territorio y se establecen estrategias claras para conseguir nuevos desarrollos de acuerdo a las nuevas dinámicas, aun cuando no se puede determinar la ejecución puntual de los proyectos que se priorizan en el acuerdo es posible afirmar que hay una mayor aproximación a las realidades del territorio y que Mosquera es un ejemplo favorable en la aplicación de lineamientos de planificación territorial.

En ambos municipios una de las principales falencias es el incipiente análisis y diagnóstico de las áreas rurales, de modo que a pesar de la existencia de instrumentos de planificación y gestión como son las UPR en ningún caso se evidencia su utilización.

En el análisis de los PBOT de los dos municipios hay dos interpretaciones completamente diferentes del desarrollo territorial, aun cuando en términos político-administrativos ambos territorios cuentan con las mismas capacidades, es decir, son municipios de primera categoría, cuyas dinámicas urbanas son muy similares, por lo tanto, es válido preguntarse a qué factores obedece la formulación de modelos territoriales completamente diferentes, aun cuando ambos planes parten del mismo marco normativo y cuentan con los mismos componentes.

Ahora bien, es importante mencionar que, en ambos casos pese a la constante mención de las dinámicas regionales, no se establecen acciones específicas que permitan el desarrollo regional, por el contrario teniendo en cuenta los modelos propuestos por cada ente territorial y la forma como se desarrollan es posible afirmar que no existe un diálogo entre los dos municipios para la solución de problemáticas que le atañen a ambos territorios.

Figura 23. Gráfico de análisis de dinámicas regionales.



Fuente: elaboración propia con base en la cartografía del PBOT Mosquera y PBOT Funza

De acuerdo con el análisis realizado a los lineamientos propuestos desde la escala nacional, que parten del desarrollo regional, la consolidación del sistema de ciudades y la preocupación por los atributos urbanos es posible decir que: los municipios de Funza y Mosquera comparten una estructura ecológica, una relación funcional con la ciudad de Bogotá y el municipio de Madrid y son un evidente ejemplo de conurbación.

Estas dinámicas podrían ser aprovechadas en términos de planificación, beneficiando a los dos territorios, al desarrollar proyectos que mitiguen los efectos negativos de la conurbación, y permitan un mejor aprovechamiento y protección de la estructura ecológica de ambos municipios.

Además, es necesario tener en cuenta las relaciones funcionales con entidades territoriales como Bogotá y Madrid, con la cuales empiezan a presentarse procesos de conurbación y, además, estas implican conexiones físicas que pueden beneficiar a los habitantes de los tres municipios y la ciudad capital, sin embargo, como se evidencia en los planes de ordenamiento, no existen acciones puntuales enfocadas en esa articulación en la escala regional.

En términos de atributos urbanos cada uno de los municipios propone estrategias para fortalecer los porcentajes de cobertura, una estrategia sería proponer un proyecto donde los tres municipios gestionen la extensión de sus coberturas de servicios públicos partiendo de las áreas que presentan las conurbaciones y trabajen de manera articulada en el cumplimiento de ese tipo de competencias.

Finalmente, es evidente que el municipio tiene en su mano la posibilidad de formular a partir del plan de ordenamiento territorial y del plan de desarrollo una política urbana que articulada con las instancias normativas propuestas por la nación y que tengan en cuenta la capacidad técnica, administrativa y financiera de territorios intermedios como el departamento. Esto con el objetivo de mejorar las condiciones de los territorios, para esto es necesario que desde el territorio el plan de ordenamiento sea visto como un elemento de intervención más allá de sus componentes, y también es necesaria una formulación que

contemple no solo los diferentes municipios con dinámicas similares sino también las diferentes escalas territoriales y sus posibles desarrollos.

Conclusiones

Los lineamientos de planificación territorial en Colombia tienen varios elementos: un marco legal, que se ha establecido desde la escala nacional donde se han definido competencias en términos de cada una de las escalas territoriales; una serie de documentos de políticas: los Conpes que establecen diagnósticos y formas de intervenir el territorio con el fin de alcanzar modelos de desarrollo deseados, y, finalmente, una serie de planes de desarrollo y ordenamiento territorial encargados de determinar los criterios sobre los cuales van a desarrollarse los territorios y las intervenciones desde la espacialidad de los mismos que permitirán alcanzar dichos modelos de desarrollo y ocupación.

El objetivo de este documento era, en primer lugar, identificar las competencias de cada una de las escalas territoriales y los elementos de articulación o desarticulación en el ejercicio de la planificación, a partir de su aplicación en la escala municipal, de acuerdo a eso, en un primer momento se evidencia un ejercicio de planificación normativa, que en la década de los 50 se ve permeado por enfoques teóricos de planificación como la planificación racional, pero con el paso del tiempo a partir de la formulación de planes de desarrollo regresa a un enfoque netamente normativo.

Esto implica que en la escala nacional una desarticulación entre los planes de desarrollo, ya que los instrumentos de planificación tienen un enfoque económico y social más que territorial y los planes de ordenamiento territorial tienen un enfoque espacial y con periodos de aplicación mucho más amplios; esto implica una desarticulada ejecución de planes de ordenamiento y planes de desarrollo.

Sumado a esta desarticulación, que se presenta de manera horizontal desde los lineamientos propuestos en la escala nacional, está la desarticulación entre las diferentes escalas territoriales, en términos normativos están claramente definidas las competencias

de la nación, los municipios y los departamentos en lo que se refiere al desarrollo territorial y su planificación. En el caso particular de la nación, las competencias más allá de la norma se hacen visibles frente a la formulación, y tal vez el apoyo en términos de capacidad técnica y financiera al desarrollo de planes y proyectos que dadas sus características y su envergadura requieren la competencia de una escala territorial más general.

El municipio es la entidad territorial más pequeña y sin embargo cuenta con la responsabilidad de usar el instrumento de ordenamiento más importante, se ha evidenciado a partir de los diagnósticos desarrollados por el Departamento Nacional de Planeación que aproximadamente el 90% de los municipios requieren una revisa y ajustar sus respectivos planes de ordenamiento. De otro lado, el municipio debe articular sus planes de desarrollo con los planes de ordenamiento que necesitan ser ajustados y debe mantener un constante diálogo con las demás escalas territoriales, de modo que cumpla con sus competencias pero contemple en sus modelos de ocupación y sus planes de desarrollo la articulación con las demás entidades territoriales.

En el caso del departamento, al ser la escala territorial intermedia, este tiene una responsabilidad de asistencia frente al ejercicio de la planificación, salvo en lo que se refiere a su propio plan de desarrollo. Con la entrada en vigencia de la Ley 1454 de 2011, el departamento es responsable de proponer directrices sobre el ordenamiento de su territorio, pero no se han desarrollado la primeras acciones por parte de la escala departamental en ese sentido, sin contar las dificultades que pueden presentarse al articular los planes de ordenamiento departamental con los planes de ordenamiento municipal.

Partiendo de esas tres conclusiones generales se desglosarán una serie de elementos específicos: En primer lugar, no es posible afirmar que el amplio marco normativo existente en la nación no responda a las necesidades del territorio, por el contrario, con el paso del tiempo las normas y las iniciativas de política se han formulado con el fin de dar respuestas a dinámicas específicas de la escala nacional. Antes de las década de los 70, los planes formulados contaban con un amplio desarrollo en términos de lo agroindustrial, característica que obedecía al carácter urbano del territorio nacional, posteriormente, hubo una preocupación por el desarrollo de vivienda y la oferta de servicios públicos,

representada en los acelerados procesos de urbanización que se desarrollaron en el país, además, de la identificación de una serie de elementos ambientales y de atributos urbanos los cuales se han mantenido desde 1995 y que han configurado las propuestas del Estado a partir de las características de las ciudades y sus habitantes.

Sin embargo, se evidencian momentos de ruptura como los desarrollos urbanos planeados entre 1946 y 1980, que obedecían a enfoques de planeación urbana que no solo contemplaban el desarrollo de los territorios en términos económicos sino que además impulsaban a las instituciones a pensar sus territorios desde la espacialidad, para alcanzar el punto medio entre la planeación física del territorio y el desarrollo económico del mismo, esta es quizás la mayor problemática que hay en términos de planificación territorial.

Con la identificación de atributos urbanos se hace necesario para cualquier territorio, independientemente de la escala, la formulación de planes que delimiten espacialmente áreas y desarrollos, no es posible pensar el desarrollo económico de un municipio desligado de la infraestructura de servicios, la oferta de equipamientos, los desarrollos de vivienda y la identificación de zonas de riesgo, entre otros.

Por lo tanto, al centrar el análisis en el municipio, espacio en el cual realmente se ven aplicados todos los elementos que se proponen desde un documento o un marco normativo se reconocen una serie de necesidades, no todos los territorios cuentan las capacidades de desarrollar un documento diagnóstico que identifique plenamente el carácter del mismo, las problemáticas que enfrenta y sus necesidades, mucho menos están en capacidad de formular un plan que responda a esas necesidades y problemáticas, es por eso que en municipios como Funza se evidencia un PBOT cuyos proyectos ya nos son aplicables a la realidad del territorio.

Una vez revisados los planteamientos de cada uno de los municipios, es posible afirmar que revisando las competencias y trabajando por un desarrollo articulado se pueden alcanzar consensos y mejores resultados en términos de planeación, también es necesaria una capacitación por parte de entidades más competentes para que la aplicación de los marcos normativos y los lineamientos formulados desde la escala nacional no estén sujetos a la interpretación sino que respondan a los objetivos que como nación se plantean en términos de desarrollo territorial.

Además, es imperante un seguimiento más estrictos a la implementación de los planes de ordenamiento que ya han sido formulados, por ejemplo, en el caso de Funza y Mosquera los procesos de revisión y ajuste a los PBOT se desarrollaron en los últimos 4 años, cuando ya habían pasado más de 15 años de la formulación inicial, sin embargo, en el caso de Funza, a pesar del cambio que ha sufrido el territorio en cuanto a su vocación se sigue proponiendo un modelo territorial agrícola, que no concuerda con su realidad.

Los principales problemas en términos de la planificación territorial y su aplicación no son la ausencia de instrumentos, sino la desarticulación entre unos y otros, por ende se necesita establecer metodologías de formulación e implementación que contemplen el desarrollo articulado de planes proyectos en las diferentes escalas territoriales, herramientas como las UBP, las UPR y los planes parciales permiten a las entidades territoriales moldear sus territorios de acuerdo con los modelos propuestos, sin embargo, pero sus usos son incipientes.

Desde la escala nacional se presenta una visión de región que se hace evidente desde la Política Urbana del Salto Social. Esta visión se retoma con el Conpes 3305, y posteriormente con el Sistema de Ciudades; sin embargo, desde la escala local los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial no evidencian las relaciones funcionales que se desarrollan entre los territorios, ya que los modelos de ocupación se modifican continuamente para responder a estas dinámicas que superan la escala municipal.

Por lo tanto, es posible afirmar que los procesos de desarticulación pueden evidenciarse de manera vertical y horizontal en cada una de las escalas territoriales. En la escala nacional se presenta en menor medida una desarticulación entre el marco normativo, los documentos de política económica y los planes de desarrollo. Por su parte, la escala departamental al tener un carácter de asistencia técnica y financiera no genera desarrollos territoriales que evidencien una visión regional de acuerdo a los lineamientos propuestos desde la nación; y, finalmente, en la escala municipal no se evidencia una articulación entre las dinámicas regionales, los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial.

Referencias

Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2011). Construcción Sostenible del Área Metropolitana: Plan Director 2030.

Alcaldía Municipal. (2012) Documento Técnico de Soporte, modificación excepcional al Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Decreto 0140 de 2000, Municipio de Funza, Cundinamarca.

Alcaldía Municipal de Funza Cundinamarca. (2012). Modificación excepcional al PBOT municipio de Funza. memoria justificativa proyecto de acuerdo.

Andrade Pérez, A. (n.d.). *Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia*, N° 3. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden2.htm>.

Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la Colonia hasta nuestros días. (Spanish). Urban Law and Territorial Development in Colombia. Evolution from the Colony to our days. (English), (124), 17-42.

Benalcázar, C. (Ed.). (2011). *Desarrollo local: descentralización, gestión de territorios y ciudadanía* (1 ed.). Quito: Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.

Borja, M. (1996). Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. IEPRI. CEREC.

Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ceballos, M. y Hoyos D. (2002). *El impacto de la descentralización en Colombia: aproximación a la democracia y al desempeño gubernamental en el nivel local, 1988-2000*. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1964) 1964: La planificación en Bogotá. Bogotá

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2002). *Estadísticas de Cundinamarca 1998-2000*. Bogotá: Empresa editorial de Cundinamarca Antonio Nariño EDICUNDI.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2004). *Anuario Estadístico de Cundinamarca 2004*. Bogotá: Cargraphics S.A.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2006). *Estadísticas de Cundinamarca 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2010). *Estadísticas de Cundinamarca 2010*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2014). *Estadísticas de Cundinamarca 2011 -2013*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Cundinamarca (2014). *Estadísticas de Cundinamarca 2011-2013*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). Documento Conpes 1988. Modificación a la garantía de la acción otorgada a un crédito que contratará la Empresa de Energía de Bogotá. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1990). Documento Conpes 2481. Estado actual y perspectivas del Instituto de Crédito Territorial y del Financiamiento de la Vivienda de Interés Social. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1990). Documento Conpes 2484. Programa de Vivienda Social. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1990) Documento Conpes 2491. Bases para el Plan de Desarrollo. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1990). Documento Conpes 2532. Agua potable y saneamiento básico. Plan de ajuste sectorial: fase 2: 1991-1994. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1992). Documento Conpes 2593. El plan de transportes. evaluación y propuesta de ajuste. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1992). Documento Conpes 2808. Ciudades y Ciudadanía: la política urbana del Salto Social. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1998). Documento Conpes 2981. Programa para apoyar a los departamentos y municipios en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo ordenados por las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, mediante la consolidación y coordinación de la asistencia

técnica y de la oferta de apoyo institucional que desde la Nación se presta a las entidades territoriales. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (1999). Documento Conpes 3031. Plan para el sector de agua potable y saneamiento básico. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2002) Documento Conpes 3167. Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). Documento Conpes 3200. Bases de la política de vivienda 2002-2006: Ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRs. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Documento Conpes 3218. Programa de desarrollo alternativo, 2003-2006. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Documento Conpes 3238. Estrategias para el fortalecimiento departamental. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). Documento Conpes 3305. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Documento Conpes 3305. Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Documento Conpes 3819. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Documento Conpes 3882. Apoyo del Gobierno nacional a la Política de Movilidad de la Región Capital Bogotá -

Cundinamarca y declaratoria de importancia estratégica del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo, Soacha Fases 2 y 3. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2016-2017). Programa POD/POT Modernos. Lanzamiento territorios modernos. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá.

Espinosa Henao, O. (2002). Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. (Spanish). *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, (8), 127-166.

García, D. (n.d.). *Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas*, Pap. Polít. Bogotá (Colombia) N° 13, 473-489.

García Ruiz, J. y Girón Reguera, E. (2006). *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia*. Servicio Publicaciones UCA

Herrera Robles, A. Diez años de descentralización administrativa en Colombia. (Spanish). (2001). *Revista de derecho*, (16), 180-202.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (n.d.). Taller sobre sistemas de ordenamiento territorial, autonomía y descentralización. *Colombia hacia el milenio Memorias del Taller sobre Sistemas de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*. Bogotá: COT.

La Ley de Reforma Urbana. Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990. (n.d.). Recuperado en mayo 27 del 2015 de:
[//www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605081](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605081)

Leyer. (2002). *Derecho urbano: ordenamiento urbano, clasificación del suelo, actuación urbanística, desarrollo y construcción, enajenación de inmuebles y expropiación, participación en plusvalía, vivienda de interés social, licencias y sanciones urbanísticas, participación de la nación en el desarrollo urbano, espacio público, construcciones sismo resistentes, curaduría urbana, propiedad horizontal*. (Segunda edición). Bogotá, Colombia: Leyer.

Lute, U. y Morales, J. (2000). *Desarrollo local y regional, descentralización y globalización*. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

Maldonado, M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. *In Direito Urbanístico, Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Editora del Rey Ltda.

Maldonado Copello, M. Pinilla Pineda, J., Rodríguez Vitta, J. y Valencia Dávila, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá, Colombia: Lincoln Institute of Land Policy

Mayorga, F. y Córdova, E., 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

Massiris Cabeza, A. (n.d.). *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial*, N° 2. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/deter/presen.htm>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). *Formulación y Aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad* (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial). Bogotá, Colombia.

Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de vivienda desarrollo urbano y agua potable (1995). *Ciudades y Ciudadanía: Política Urbana del Salto Social*. Bogotá, Colombia.

Molano Camargo, F. (2010). El paro cívico nacional del 14 de septiembre de 1977 en Bogotá. Las clases subalternas contra el modelo hegemónico de ciudad, *Revista 6*. Tomado de <http://revistaciudadpazando.udistrital.edu.co/index.php/43-articulos-revista-6/208-revista-6-articulo-10>.

Moncayo Jiménez, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Ordoñez Santo, M. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. (Spanish). Overview of the Administrative Decentralization in Colombia. (English), (37), 129–144.

Pinilla Pineda, J. (2003). Evolución del sistema urbanístico colombiano: reflexión pendiente desde el derecho. En *Foro reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Raczynski, D. y Serrano, C. (2001). *Descentralización: nudos críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.

Rojas Eraso, A. (2009). *Análisis y modelación urbanística para la definición de lineamientos de ocupación, uso eficiente y gestión del suelo para áreas con tratamiento de desarrollo*. Bogotá D. C.: Secretaria Distrital de Planeación.

Roth Deubel, A. N. R. D. (n.d.). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (10 edición). Bogotá, Colombia: Aurora.

Rother, H. (1990). *Derecho urbanístico colombiano*. Bogotá: Temis S.A.

Salazar Ferro, J. (2017). *Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación urbana Bogotá (1950-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez Bonett, L.(2003) .*Barranquilla: lecturas urbanas*. Barranquilla: Observatorio del Caribe Colombiano, Universidad del Atlántico.

Sandoval Escudero, E. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Solarte Portilla, P. (2012). *Ordenamiento territorial y derecho urbano*. Bogotá, Colombia: Leyer.

Vásquez Cárdenas, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 218-241.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "Política Pública". Bogotá. *Desafíos* (20): 149-187. Semestre 1 de 2009.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Acuerdo 001. Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca. Concejo Municipal. Febrero 23 de 2000.

Acuerdo 32. Por el cual se adopta la revisión y ajustes del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Mosquera, Cundinamarca. Concejo Municipal. Diciembre 23 de 2013.

Acuerdo 013. Por medio del cual se modifica el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Funza, Cundinamarca, con fundamento en lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012. Concejo Municipal. Noviembre 08 de 2014.

Constitución Política de Colombia. Julio 4 de 1991.

Decreto 2811. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Presidente de la República. Diciembre 18 de 1974

Decreto 1333. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Presidente de la República. Abril 25 de 1986.

Decreto 1941. Por el cual se asignan funciones al Ministerio de Desarrollo Económico. Presidente de la República. Junio 19 de 1986.

Decreto 3446. Por el cual se reglamenta el título IX del Código de Régimen Municipal en lo relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las Juntas o Consejos Directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal. Presidente de la República. Noviembre 14 de 1986.

Decreto 1222. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Presidente de la República. Abril 18 de 1986.

Decreto 77. Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios. Presidente de la República. Enero 15 de 1987.

Decreto 78. Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Presidente de la República. Enero 15 de 1987.

Decreto 80. Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano. Presidente de la República. Enero 15 de 1987.

Decreto 000140. Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipio de Funza. Concejo Municipal. Septiembre 13 de 2000.

Decreto 1753. Por el cual se reglamentan parcialmente los títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Presidente de la República. Agosto 03 de 1994.

Decreto 2181. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística. Presidente de la República. Junio 29 de 2006.

Decreto 893. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Presidente de la República. Mayo 28 de 2017.

Ley 4. Sobre el régimen político y municipal. 1913. Acuerdo 74. Por el cual se adopta el plano de "Bogotá futuro" y dictan algunas medidas necesarias a su desarrollo. Concejo de Bogotá, noviembre 7 de 1925.

Ley 88. Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones. Diciembre 15 de 1947.

Ley 19. Sobre reforma administrativa. Noviembre 18 de 1958.

Ley 66. El Gobierno nacional a través del Superintendente Bancario ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas. Congreso de Colombia. Diciembre 26 de 1968.

Ley 61. Ley Orgánica del Desarrollo Urbano. Congreso de Colombia. Diciembre 15 de 1978.

Ley 11. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. Congreso de Colombia. Enero 15 de 1986.

Ley 75. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, de catastro, de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Junio 19 de 1986.

Ley 12. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Congreso de Colombia. Enero 16 de 1986.

Ley 9. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Enero 11 de 1989

Ley 3. Por la cual se modifica y adiciona el título VII del Código de Régimen Municipal y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Enero 3 de 1990.

Ley 53. Por la cual se modifican algunos artículos de los Códigos de Régimen Departamental y Municipal; Los Decretos - leyes números 1222 y 1333 de 1986; la Ley 78 de 1986 y el Decreto-ley número 77 de 1987. Congreso de Colombia. Diciembre 28 de 1990.

Ley 2. Por el cual se modifica la Ley 9 de 1989. Congreso de Colombia. Enero 15 de 1991.

Ley 3. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Enero 15 de 1991.

Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones, Congreso de Colombia. Diciembre 22 de 1999

Ley 128. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Congreso de Colombia. Febrero 23 de 1994. Derogada en su totalidad.

Ley 152. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Congreso de Colombia. Julio 15 de 1994.

Ley 160. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Agosto 3 de 1994.

Ley 142. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Julio 11 de 1994

Ley 336. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte. Congreso de Colombia. Diciembre 20 de 1996.

Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Julio 18 de 1997.

Ley 400. Por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes. Congreso de Colombia. Agosto 19 de 1997.

Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Congreso de Colombia. Diciembre 21 de 2001.

Ley 708. Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Noviembre 29 de 2001.

Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Congreso de Colombia. Junio 28 de 2011.

Ley 1625. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Congreso de Colombia. Abril 29 de 2013

Ley 1776. Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Congreso de Colombia. Enero 29 de 2016.